



ANTONIO RUGGERI\*

## LE REVISIONI COSTITUZIONALI E IL NODO (NON SCIOLIBILE?) DEL DEGRADO CULTURALE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA (PRIME NOTAZIONI)\*\*

SOMMARIO: 1. Evoluzioni e mutamenti costituzionali, in specie a mezzo delle procedure di cui all'art. 138. – 2. Le novità istituzionali che si prefigurano sul versante del riparto delle competenze tra Stato e Regioni come pure al piano dei rapporti tra gli organi della direzione politica. – 3. Il punto di vista giusto da cui riguardare alle innovazioni costituzionali proposte, che è quello della Costituzione, nella sua accezione di tradizioni liberali. – 4. Il crescente ed inquietante squilibrio istituzionale di cui si ha vistoso riscontro e la parimenti crescente integrazione interordinamentale, particolarmente apprezzabile al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali.

### 1. *Evoluzioni e mutamenti costituzionali, in specie a mezzo delle procedure di cui all'art. 138*

Quando è necessario far luogo alla revisione della Costituzione? Il quesito parrebbe non essere impegnativo. È di tutta evidenza, infatti, che ciò si imponga unicamente laddove per via interpretativa non si renda possibile riportare agli enunciati in vigore i nuovi contenuti che si vorrebbero ad essi dare. L'ipotesi è, ovviamente, remota, dal momento che gli stessi sono dotati, quale più quale meno, di rilevante duttilità strutturale, prestandosi dunque a caricarsi di sensi continuamente rinnovati.

Le modifiche fin qui realizzate confermano quest'assunto. La gran parte di esse ha avuto ad oggetto l'organizzazione e ha rinvenuto giustificazione appunto nel bisogno di introdurre novità che non avrebbero comunque altrimenti potuto aversi; ciò che è particolarmente evidente con riferimento a numeri (dei componenti le Camere, la durata della legislatura, ecc.)<sup>1</sup>. Solo un paio di esse hanno riguardato in modo esplicito i principi fondamentali (gli artt. 9 e 10, ult. c.), nel mentre si contano sulle dita di una mano quelle relative alla parte prima (artt. 26 e 27, ult. c.; 48, III c., e 51, I c.), due delle quali peraltro, concernenti l'art. 41, si pongono quale filiazione diretta della revisione dell'art. 9, con il riferimento in esso fatto alla salvaguardia dell'ambiente.

\* Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina.

\*\* Farà parte del *Liber amicorum* Guerino D'Ignazio.

<sup>1</sup> Dei numeri ha, di recente, trattato S. PANIZZA, *Tutti i numeri della Costituzione. Un'analisi logico-matematica*, Pisa, 2021.

Sia chiaro. Le modifiche della Carta non sono solo quelle testuali che, forse, senza negarne o come che sia sottostimarne il rilievo, costituiscono proprio le meno significative. È come per gli *icebergs*, di cui si vede la punta, restando la montagna sommersa. E, invero, le maggiori novità si hanno in via di fatto, senza che peraltro sia agevole tenere fino in fondo distinte le mere *evoluzioni*<sup>2</sup>, idonee ad affermarsi restando entro la cornice dei dati testuali, dai sostanziali *mutamenti* che si portano oltre di essa e si rendono apprezzabili specificamente laddove si consolidino a mezzo di pratiche convenzionali prima e, soprattutto, consuetudinarie poi, perlopiù sollecitate dagli organi di apparato e quindi dotate del consenso della comunità governata<sup>3</sup>, peraltro fin qui dimostratasi assai docile ed acquiescente (per non dire, rassegnata o, peggio, apatica<sup>4</sup>), che, non opponendo resistenza ai mutamenti stessi, dà modo agli stessi di affermarsi e farsi valere.

D'altro canto, le modifiche tacite – come sono usualmente chiamate<sup>5</sup> – sono tali unicamente laddove si radichino nell'esperienza, a mezzo appunto di comportamenti concludenti linearmente ed uniformemente svolti, traducendosi dunque in consuetudini sociali. Quando, di contro, i mutamenti restano occasionali o, addirittura, ricevono isolate applicazioni, si pongono quali violazioni o rotture episodiche, magari non sanzionate e tuttavia inidonee a tradursi appunto in modifiche in senso proprio, per il significato che qui vi si attribuisce e che – come si viene dicendo – richiede l'attitudine alla stabilizzazione, perlopiù per tempi considerevolmente lunghi. La qualifica, insomma, può darsi sempre *ex post*, comunque dopo che sia trascorso un lasso temporale ragionevolmente non breve, alla luce del canone della effettività, mai *ex ante* e in astratto.

Faccio solo un esempio per rendere maggiormente esplicito il mio pensiero sul punto.

Si pensi, dunque, alla singolare e francamente eccentrica lettura data della Carta dal Presidente Pertini in relazione al numero massimo dei senatori a vita. Ebbene, senza escludere che la vicenda abbia a ripresentarsi in avvenire, ad oggi possiamo – credo di poter dire, a buon titolo – considerarla una parentesi aperta e subito chiusa, destinata a restare

<sup>2</sup> Ne ha fatto specifico oggetto di studio A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3, 1998, p. 343 ss., e, dello stesso, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 9, 2018, 17 settembre 2018; del "moto" della Costituzione ha, poi, trattato M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1, 2013, 1° marzo 2013.

<sup>3</sup> Su *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, v., con questo titolo, la recente riflessione di T. E. FROSINI, in *Rass. parl.*, 1, 2022, p. 25 ss.

<sup>4</sup> ... secondo quanto poi, su altro fronte, è testimoniato dal crescente ed inquietante fenomeno dell'assenteismo elettorale.

<sup>5</sup> Il loro studio è – come si sa – molto risalente nel tempo; tra coloro che ne hanno fatto in tempi recenti oggetto di esame, v., almeno, S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1, 2019, 23 marzo 2019, p. 335 ss.; M. P. IADICICCO, *Dinamiche costituzionali. Spunti di riflessione sull'esperienza italiana*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3, 2019, 20 gennaio 2020, e, della stessa, *Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli, V. Pupo, Napoli, 2019, p. 231 ss.; pure *ivi*, se si vuole, può vedersi il mio *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, p. 415 ss.; i contributi che sono in AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia, R. Bin, in *Dir. cost.*, 1, 2020; Y. M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2, 2021, 21 maggio 2021, p. 40 ss. Con specifica attenzione al procedimento legislativo, M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 3, 2021, p. 531 ss. Infine, A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19, 2022, p. 61 ss.

confinata negli archivi della memoria dei fatti istituzionalmente rilevanti, rendendosi ad ogni buon conto pur sempre disponibile ove si reputi conveniente<sup>6</sup>.

Sul versante opposto, si rammenti la lettura ormai invalsa dell'art. 89, per ciò che concerne la controfirma ministeriale, con la sostituzione della parola "proponenti" con "competenti", sì da dar modo anche agli atti sostanzialmente presidenziali di essere provvisti della firma ministeriale.

Non intendo, ovviamente, qui riprendere la vessata questione ora meramente evocata; non posso, dunque, tornare ora a ripetere le ragioni che mi fanno convinto del fatto che sarebbe stato preferibile tenere ferma la lettura... *letterale*, richiedendo la firma stessa unicamente per gli atti appunto originati da una "proposta" governativa<sup>7</sup>. Sta di fatto che la sostituzione in parola è innegabile; e chi la ritenga giusta non può non ammettere che la via più piana e lineare per introdurla sarebbe stata quella della revisione dell'enunciato costituzionale operata alla luce del sole.

Le notazioni fin qui svolte consentono, dunque, di considerare già acquisito un primo, non secondario risultato, vale a dire che le revisioni a mezzo delle procedure di cui all'art. 138 sono *necessarie* – potrebbe dirsi – solo *quando non se ne può fare obiettivamente a meno*<sup>8</sup>. Ciò, ad ogni buon conto, non toglie che possano essere in talune circostanze *opportune*, laddove si vogliano esplicitare alcuni significati pure astrattamente idonei a mantenersi entro la cornice costituzionale e magari patrocinati da accreditati interpreti, che però risultino incerti, sì da dar loro modo di affermarsi a discapito di altri che ad essi si contrappongano. La "razionalizzazione", infatti, non è mai senza conseguenze, ora di maggiore ed ora di minor rilievo, tanto più – come si viene dicendo – laddove si fronteggino taluni significati che parrebbero dotati di pressoché uguale consenso; e, d'altronde, come si sa, la scrittura costituzionale può pur sempre mettere in moto processi inusuali a finalità di rigenerazione semantica.

Modifiche tacite ormai radicatesi si hanno anche per la parte prima ma qui appare essere ancora più impegnativo il loro riconoscimento e la distinzione rispetto alla mera "evoluzione", in linea di continuità nei riguardi della lettera degli enunciati, rispetto a ciò che si ha con riferimento alla organizzazione.

A volte, la modifica è resa palese dal fatto stesso che al tempo della Costituente alcuni termini e concetti erano sconosciuti (si pensi, appunto, all'"ambiente", già prima delle novelle del 2001 e del 2022, sostanzialmente riferito all'art. 9 ma con palese dilatazione della sua pur innegabile apertura semantica). Altre volte, di contro, talune realtà erano conosciute, persino *ab antiquo*, e se n'è avuto l'aggancio al dettato originario senza soverchie forzature, pur trattandosi di esperienze nei cui riguardi non era, ancora al tempo della Costituente, maturata

<sup>6</sup> Dovrà, ovviamente, allo scopo tornare a formarsi una convenzione costituzionale che ne avvalorì l'utilità.

<sup>7</sup> Raguagli sul tema possono, se si vuole, aversi dal mio *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli, 2009, p. 693 ss.

<sup>8</sup> ... nel senso che risultino acclarati i più larghi consensi a riguardo della necessità in parola. Nei fatti, non può ovviamente escludersi che la maggioranza di turno imponga a forza talune innovazioni della Carta, una evenienza di cui – come si sa – si è già avuto riscontro, anche in relazione ad un fascio consistente di enunciati (la riscrittura del Titolo V, varata con un pugno di voti di scarto, *doce!*). Proprio perché l'accadimento non può, allo stato attuale della disciplina costituzionale, essere scongiurato, è sommamente opportuno, a mio modo di vedere, che si modifichi (ovviamente, con metodo *bipartisan*) l'art. 138, imponendo il *quorum* dei due terzi per ogni specie di modifica, magari – se si vuole – mantenendo pur sempre la possibilità della prova referendaria [v., infatti, sul punto, gli svolgimenti argomentativi che sono ora nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Oss. fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it))].

una sensibilità tale da portare a riconoscere la meritevolezza del loro riferimento costituzionale, persino appunto ai principi fondamentali dell'ordinamento. Così, ad es, per la espansione del termine "sesso", di cui all'art. 3, si da comprendere anche l'orientamento sessuale (che, in realtà, avrebbe potuto essere agganciato, forse con minore sforzo ricostruttivo, alle "condizioni personali").

*2. Le novità istituzionali che si prefigurano sul versante del riparto delle competenze tra Stato e Regioni come pure al piano dei rapporti tra gli organi della direzione politica*

Tutto ciò posto, non interessa qui fare oggetto di nuovo esame le modifiche tacite, ciascuna delle quali peraltro richiederebbe la previa verifica dell'appartenenza al *genus* in parola e non pure a quello della "evoluzione" rispettosa della lettera. Né importa stabilire se alcune innovazioni si sono avute per via diversa da quella indicata nell'art. 138, segnatamente ad opera di atti o fatti cui sia riconosciuto il titolo di farvi luogo, tra i quali, uno speciale rilievo è da assegnare al diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario e, in minor misura, a quello internazionale non scritto. Mi preme, invece, fermare l'attenzione sulle modifiche a mezzo di legge di revisione, non però su quelle già venute alla luce, il cui studio richiederebbe uno spazio palesemente qui non disponibile, bensì sulle altre di cui da tempo si discute, senza tuttavia pervenire ad esiti tangibili e – ciò che maggiormente conta – apprezzabili.

Di revisioni e riforme, nei limiti in cui si riesca a tenerle in qualche modo distinte, ho avuto modo, ancora di recente, di occuparmi e non ne farò, dunque, ora l'ennesimo racconto, tanto più che alcune di esse ai miei occhi appaiono meramente di facciata o di bandiera, senza che però – a quanto pare (e salvo un domani a ricredermi) – vi sia la reale intenzione di portarle ad effetto. Di altre, invece, oggi si parla poco; e, tuttavia, a me non sembra una perdita di tempo tornare ad occuparsene, specie per avvertire dei rischi che fa correre la loro eventuale adozione e mettere, dunque, in guardia coloro che le patrocinano e che, evidentemente, non ne hanno piena consapevolezza.

Per brevità, mi limiterò qui ad alcune succinte notazioni che investono i due assi cartesiani sui quali è ripartita la sovranità<sup>9</sup>: quello verticale, della spartizione delle competenze tra centro e periferia (e, segnatamente, tra Stato e Regioni ed autonomie territoriali in genere), e l'altro orizzontale riguardante gli equilibri istituzionali tra gli organi della direzione politica. Su ciascuno di essi, peraltro, fermerò l'esame unicamente su alcuni punti, rimandando ad altri luoghi di riflessione scientifica per i restanti.

Sul primo versante, è interessante notare lo scarto che si ha tra le dichiarazioni verbali e i fatti. A dare ascolto alle prime, non v'è chi, da noi come altrove<sup>10</sup>, non si dichiari favorevole ad una crescente promozione dell'autonomia, in ciascuna delle sue espressioni ed in tutte assieme. L'idea della federalizzazione dell'ordinamento è stata – come si sa – uno *slogan*

---

<sup>9</sup> In realtà, la dottrina corrente, fedele ad una risalente tradizione teorica, nega ad oggi che quelle detenute dalle Regioni e dagli enti territoriali minori siano quote di sovranità in senso proprio. Non è qui consentito impegnarsi in una disputa non poco impegnativa; mi limito, dunque, a ribadire ora una tesi che mi sono sforzato di argomentare in altri luoghi, nei quali, tra le altre cose, si rileva la stranezza costituita dal fatto che la medesima competenza, in quanto esercitata dallo Stato, si considera espressione di sovranità, mentre degrada ad espressione di autonomia, una volta transitata in capo alle Regioni, pur prendendo forma, nell'uno e nell'altro caso, a mezzo dell'atto politico per eccellenza, la legge.

<sup>10</sup> V., ad es., in prospettiva comparata, AA.VV., *Le tendenze del decentramento in Europa*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, 2023.

vincente, per anni ripetuto con singolare vigore da parte di esponenti politici così come da uomini di cultura di vario orientamento. Quando, però, si è trattato di passare all'azione, non si è da noi riusciti ad andare oltre la previsione della fin troppo cauta, perlomeno dal mio punto di vista, “specializzazione” o – come oggi usa dire – “differenziazione” dell'autonomia, di cui all'art. 116, III c., in capo alla quale è piovuta un'autentica alluvione di scritti. Nel momento, poi, in cui, con ritardo di oltre vent'anni, si è finalmente messa in moto – così, perlomeno, parrebbe al momento in cui consegno questo studio per la stampa – la macchina volta all'attuazione dell'enunciato in parola, si è assistito ad una non celata azione frenante, accompagnata da accese critiche in ordine alla opportunità dell'attuazione stessa, oltre che dalla presentazione di progetti di legge aventi una dichiarata finalità di riaccostamento<sup>11</sup>. Insomma, una complessiva manovra che va esattamente nella direzione opposta a quella della promozione – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – dell'autonomia; e non posso qui trattenermi da rinnovare, ancora una volta, la mia preferenza per un modello duttile nelle sue articolazioni e movenze, idoneo ad espandersi e, laddove necessario, a contrarsi a fisarmonica (ma, appunto, con una tendenziale attrazione per il primo corno dell'alternativa), offrendosi – per come io da tempo lo vedo – l'opportunità alle Regioni di attingere da un serbatoio posto al centro materie (o loro porzioni) e funzioni congrue alle peculiari condizioni dei propri territori ed alle più diffuse ed avvertite aspettative delle comunità in essi stanziate, ferme restando, per un verso, un'oculata disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti<sup>12</sup> e, per un altro verso, la spettanza allo Stato di quanto è necessario alla salvaguardia dell'unità-indivisibilità della Repubblica e, per ciò pure, all'occorrenza l'esercizio di poteri in via sussidiaria<sup>13</sup>.

È singolare, poi, la circostanza per cui è anche alla luce delle novità che si prefigurano all'orizzonte sul versante dei rapporti Stato-Regioni che si caldeggia un rifacimento della forma di governo che dovrebbe avere la sua nota più qualificante ed espressiva nella introduzione del modello presidenziale o di qualcosa di non ben definito nei discorsi dei politici che comunque gli somigli molto. Non è, d'altronde, casuale che lo schieramento di centro-destra, espressivo del Governo Meloni, risulti composto da una formazione politica, la Lega, che ha subito un'autentica mutazione genetica<sup>14</sup> e che ha nella “differenziazione” uno dei punti qualificanti del proprio programma, e da altre formazioni politiche (con in testa

<sup>11</sup> V., ad es., il progetto a firma Martella, A.S. n. 542, nel quale si prefigura un rilevante spostamento di materie dal terzo al secondo comma dell'art. 117, accompagnato dalla rimozione dal catalogo delle materie suscettibili di “differenziazione” del riferimento di cui all'art. 117, II c., lett. n).

<sup>12</sup> Su di che, nella ormai assai estesa lett., v., di recente, G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1, 2023, 31 gennaio 2023, p. 51 ss., e, con specifico riguardo a ciò che i livelli in parola potranno rappresentare nel quadro della “differenziazione”, A. CIOFFI, *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 26 gennaio 2023. Per il punto di vista della giurisprudenza, v., ora, la nota di C. BUZZACCHI, *La “soglia ulteriore” dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 1, 2023, 3 febbraio 2023, p. 276 ss.

<sup>13</sup> Per il modello qui in estrema sintesi accennato, mi prefiguro dunque un regime di *specialità diffusa*, risultando mobile e tipizzato il regime di autonomia di ciascuna Regione (ragguagli, volendo, nel mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6, 2000, p. 845 ss.).

<sup>14</sup> Partita nella sua avventura politica – com'è noto – quale movimento territorialmente localizzato ed a vocazione separatista, si è quindi diffusa per l'intera Repubblica, trasformandosi, con la *leadership* di Salvini, in un partito vero e proprio nazionalista ad oltranza.



il partito guidato dal Presidente del Consiglio) che con ferma determinazione patrocinano l'avvento della forma di governo presidenziale<sup>15</sup>.

Sta di fatto, però, che l'accostamento tra le novità sul fronte dei rapporti Stato-Regioni e quelle riguardanti i rapporti tra gli organi di vertice dell'ordinamento non è stato fatto da chi ha riscritto l'art. 116 che ha, infatti, lasciato immutata la trama istituzionale restante. Un dato eloquente, questo, risultante dal diritto costituzionale in vigore e bisognoso – piaccia o no – di esser comunque tenuto presente.

Ora, non reputo opportuno indugiare in questa sede sul merito delle proposte affacciate o in cantiere. Mi limito solo a segnalare la improprietà e – se posso esprimermi con cruda franchezza – la rozzezza politico-teorica sottesa nei ragionamenti di coloro che guardano al modello statunitense o ad altri ancora, come al premierato, affermatosi in contesti politici assai diversi dal nostro<sup>16</sup>. Altro è, infatti, ciò che si ha in Paesi nei quali la dialettica politica è, a conti fatti, ristretta a due o pochi partiti in campo (come i repubblicani e i democratici oltre oceano o i conservatori e i laburisti nel Paese che è stato la culla del governo parlamentare) e ben altra cosa il quadro, internamente sfilacciato e non poco composito, che si ha da noi. Il pluralismo politico esasperato, non poggiante su reali differenze di programma bensì sulla ricerca spasmodica di spazi di potere, la formazione a getto continuo di sempre nuove formazioni politiche, i mutamenti frequenti di nome e, soprattutto, la presenza di partiti o movimenti a spiccata vocazione populista: questo ed altro ancora testimonia, a mia opinione in modo evidente, che la nostra – se ne convenga – è (e resta) una democrazia fragile, malgrado il lungo tempo ormai trascorso dalla immane tragedia della seconda grande guerra e dall'avvento della Repubblica. E se le cose stanno così come qui sono viste, dobbiamo prendere atto che soluzioni istituzionali che altrove, al tirar delle somme, hanno dato mostra di poter attecchire e portare frutto, da noi fanno di contro correre rischi micidiali ai cui negativi effetti non è chiaro se e come si possa quindi porre rimedio.

Dico una cosa ovvia, che tuttavia è opportuno ancora una volta ribadire a fronte di talune proposte vigorosamente caldegiate, vale a dire che lo strumento – innegabilmente prezioso – della comparazione va utilizzato con somma cautela e avvertenza, tanto in sede di esame del diritto vigente quanto nella prospettiva della sua revisione, dal momento che ogni novità apportata alla Carta non può essere vista nella giusta luce al di fuori del contesto di riferimento.

### *3. Il punto di vista giusto da cui riguardare alle innovazioni costituzionali proposte, che è quello della Costituzione, nella sua accezione di tradizioni liberali*

Ad ogni buon conto, un punto richiede, prima e più di ogni altro, di essere in modo fermo fissato; ed attiene alla prospettiva dalla quale conviene ripensare al tema delle innovazioni costituzionali.

Ebbene, a parer mio, si tratta – una volta di più – di porsi dalla parte della Costituzione e di ricercare perciò i modi con i quali la stessa possa affermarsi al meglio, alle condizioni

---

<sup>15</sup> La stessa Meloni, peraltro, risultava nella passata legislatura la prima firmataria di un progetto di legge in cui si prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

<sup>16</sup> Con specifico riguardo al modello costituzionale degli Stati Uniti, v., almeno, AA.VV., *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, a cura di G. D'Ignazio, Padova, 2020, e C. BASSU, M. BETZU, F. CLEMENTI, G. COINU, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2022.

oggettive per vero assai penalizzanti e forse persino proibitive del tempo presente. La *Grundnorm* – potrebbe dirsi – è, dunque, quella della massima valorizzazione della Costituzione.

Più volte mi sono dichiarato dell'idea, nella quale non esito a confessare di radicarmi sempre di più, che l'accezione di Costituzione, nei Paesi di tradizioni liberali e dunque anche da noi, che a tutt'oggi resta pienamente valida sia quella mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789. Riconoscimento dei diritti fondamentali e separazione dei poteri sono, pertanto, le due gambe su cui ancora al presente può solidamente reggersi e camminare spedito lo Stato costituzionale.

Molti segni, viepiù marcati ed inquietanti, fanno tuttavia pensare che le più recenti e salienti esperienze vadano sempre di più discostandosi da questo schema, anche per effetto di alcuni fattori che vigorosamente spingono in tal senso.

Si pensi, ad es., alle plurime ed ingravescenti emergenze (economica, sanitaria, bellica, e via dicendo) che affliggono il tempo presente e che hanno alimentato e senza sosta alimentano un *trend* volto al riaccostamento di funzioni dapprima spartite su più sedi istituzionali, anzi – com'è stato efficacemente detto in relazione alla gestione della pandemia da coronavirus<sup>17</sup> – alla concentrazione e “verticalizzazione” del potere.

La mole particolarmente consistente di compiti gravanti sullo Stato ha, poi, per la sua parte, reso viepiù evidente un fenomeno annoso e però, appunto, col tempo fattosi sempre di più imponente, vale a dire la crisi lacerante da cui è afflitta la rappresentanza politica, in ciascuna delle sedi in cui trova alloggio ed ha modo di esprimersi.

Qui si mette davvero il dito su una piaga sanguinante. Perché, da un canto, si ha la diffusa e piena consapevolezza che l'apparato di strumenti istituzionali forgiato durante la sofferta ma esaltante stagione liberale e ulteriormente affinato nel corso della stagione costituente non sia, ad oggi, rinunziabile, siccome appunto connotativo dell'idea stessa di Costituzione e di Stato costituzionale. Allo stesso tempo, però, si ha parimenti consapevolezza della sua inadeguatezza a far fronte alle sfide micidiali del tempo presente, senza che tuttavia si sia riusciti a creare nuovi strumenti, pur sempre nel segno della continuità evolutiva rispetto a quelli ereditati dal passato.

A rendere, poi, ancora più fosco il quadro complessivo è la circostanza per cui non soltanto v'è bisogno di nuove regole costituzionali ed istituzionali in genere ma soprattutto sarebbero urgenti nuove regolarità della politica. Due cose – è ormai provato – che *simul stabunt vel simul cadent*, dal momento che entrambe si tengono ed alimentano a vicenda.

D'altronde, è persino banale dover qui mettere in chiaro che le regole le fa, in buona sostanza, il personale politico (con il pur prezioso sussidio offerto dai tecnici) che, nondimeno, non resta (e non può restare) indifferente davanti alle suggestioni ed indicazioni che vengono dai grandi mezzi d'informazione e dalle più salienti espressioni della società civile. È, dunque, in quest'ultima il nodo che tutto stringe a sé. Perché i partiti e i movimenti politici in genere si formano in seno alla società, così come è da questa che viene estratto il personale di cui si compongono le sedi di apparato preposte al governo della società stessa. Dobbiamo, perciò, chiederci cosa mai abbia portato ad un graduale, inesorabile degrado culturale – ché di questo, se ci si pensa, a conti fatti si tratta – della politica e della società stessa, cosa abbia fatto sì che un Paese stremato dalla guerra (e, prima ancora, offuscato dal regime fascista) abbia potuto rialzarsi nel breve volgere di qualche anno, raggiungere una

---

<sup>17</sup> V., part., lo *Speciale su Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, a cura di I. Ciolli, in *Oss. fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)), 3, 2022.

invidiabile stabilità economica<sup>18</sup>, essere artefice con altri della nascita delle Comunità europee, e poi, di contro, avere imboccato una china discendente da cui parrebbe non riuscire più a riprendersi.

Ebbene, la risposta a questi sconcertanti quesiti va, a mia opinione, ricercata appunto al piano culturale: è qui, e solo qui, che si rende evidente la differenza marcata che passa tra i protagonisti della storia passata e quelli della cronaca presente.

Se, dunque, il nodo della questione ora sommariamente discussa è culturale, è nel mondo della cultura e delle istituzioni che ne sono espressione, a partire dalla scuola, che occorre primariamente investire, in esso far luogo alle più profonde, radicali riforme, senza di che sarebbe illusorio attendersi quella rigenerazione culturale della società che è condizione essenziale, seppur chiaramente da sola non sufficiente, della riqualificazione della politica e, di riflesso, delle istituzioni in cui essa s'incarna ed esprime.

#### 4. *Il crescente ed inquietante squilibrio istituzionale di cui si ha vistoso riscontro e la parimenti crescente integrazione interordinamentale, particolarmente apprezzabile al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali*

Ad altre due cose va poi prestata congiunta e paritaria attenzione.

La prima ha riguardo alla correzione e – fin dove possibile – al ripristino, urgente e pressante, degli equilibri istituzionali delineati nella Carta e fatti, di contro, oggetto, specie nelle più recenti tendenze, di forti e preoccupanti alterazioni.

Si rammentava poc'anzi il principio della separazione dei poteri, pur nella forma temperata accolta nella legge fondamentale della Repubblica. Oggi, invece, la confusione dei poteri stessi è sempre più marcata e vistosa. Se ne hanno plurime e diffuse testimonianze, la più saliente delle quali è, a mia opinione, data dallo spostamento di quote viepiù consistenti di potere dal legislatore ai pratici del diritto, e segnatamente ai giudici, obbligati dalle acclamate, strutturali carenze del primo ad un ruolo innaturale di “supplenza”, come si è soliti chiamarlo<sup>19</sup>.

Si pensi, ad es., all'uso non di rado forzoso della tecnica della interpretazione conforme, a mezzo della quale si rimedia appunto alla mancata adozione di nuove leggi, in ispecie di quelle reclamate in modo pressante dalla società a salvaguardia dei diritti, dei vecchi come dei nuovi. E si pensi, ancora, alle pronunzie manipolative o – come le ha molti anni addietro etichettate un'accreditata dottrina<sup>20</sup> – “normative”, oggi poste in essere malgrado il difetto delle “rime obbligate” di crisafulliana memoria.

Ebbene, quando si assiste alla innaturale mescolanza di attività di garanzia e di attività di direzione politica, le campane sono fatalmente destinate a suonare a morto per la Costituzione e lo Stato costituzionale.

La seconda cosa attiene al processo viepiù vistoso ed inarrestabile di apertura degli ordinamenti statali al diritto internazionale e sovranazionale (e, dunque, a quello eurounitario), cui fa da *pendant* la parimenti marcata tendenza del diritto medesimo alla propria “costituzionalizzazione”.

<sup>18</sup> Si rammenti che la lira vinse nel '59 e nel '64 l'oscar quale moneta più stabile in ambito internazionale.

<sup>19</sup> Sul c.d. governo dei giudici v., di recente, T. E. FROSINI, *El gobierno de los jueces. Una historia italiana*, in *Teoría y realidad constitucional*, 50, 2022, p. 615 ss.

<sup>20</sup> G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1684 ss.



Questa esperienza si rende particolarmente apprezzabile al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali, laddove – come si rammentava poc’anzi – è il cuore pulsante della Costituzione.

Un’autentica rivoluzione copernicana ha al riguardo costituito la proliferazione delle Carte dei diritti<sup>21</sup>, per effetto della quale è venuto meno il monopolio dapprima detenuto dalla Costituzione quale unica *fons fontium, norma normans* ma *non normata* e strumento elettivo con cui è dato il riconoscimento dei diritti fondamentali.

Si dà una consecuzione non casuale tra la centralità del ruolo dei giudici, la integrazione e mutua alimentazione delle Carte nei fatti interpretativi, l’invenzione e la salvaguardia di nuovi diritti.

Questo *trend* complessivo porta con sé cose buone e cose cattive il cui esame obbligherebbe lo studio che si va ora chiudendo ad una digressione qui, per evidenti ragioni di spazio, non consentita. Sta di fatto che il c.d. diritto politico, anche nei Paesi di *civil law*, appare essere afflitto da una crisi forse irreversibile, nel mentre il diritto giurisprudenziale cresce a dismisura, esibendo una *vis* formidabile, omnipervasiva<sup>22</sup>.

Ancora una volta, la radice del fenomeno si può portare allo scoperto unicamente al piano culturale ed evoca in campo quella crisi attanagliante della rappresentanza politica, cui si faceva poc’anzi cenno.

La domanda finale che urge allora porsi è se la società, già oggi e più ancora nel futuro che è ormai alle porte, può fare a meno di quella progettazione del suo sviluppo che la politica, e solo la politica, può (e deve) apprestare e chi altri mai potrà prendere il posto di quest’ultima con profitto per la Costituzione, la comunità organizzata, la democrazia.

Confesso di non sapere rispondere a questo quesito che m’inquieta non poco; so solo per certo che, se il nodo è culturale, la dottrina è chiamata a fare fino in fondo la propria parte, nell’intento di allentarlo se non pure di scioglierlo del tutto.

---

<sup>21</sup> Considerevole rilievo hanno, in particolare, acquisito e viepiù tendono ad acquisire, nel corso delle esperienze maturate nel corso degli anni, la CEDU e la Carta dei diritti dell’Unione europea, di tutta evidenza testimoniata dai corposi commentari aventi ad oggetto le relative giurisprudenze, ma non si trascuri neppure la Carta sociale europea, a riguardo della quale, *ex plurimis*, v. AA.VV., *La Carta Sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, 2016; L. PANELLA, *La Carta sociale europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 Cost. Revirement della Corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?*, in *Ord. int. dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 1, 2020, p. 26 ss.; G. PALMISANO, *L’Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022.

<sup>22</sup> Sui rapporti tra le due forme di produzione giuridica in parola la cultura giuridica è particolarmente debitrice nei riguardi del magistero di A. Pizzorusso, che ne ha trattato in plurimi ed approfonditi studi; a Lui, dunque, sono giustamente dedicate le riflessioni di AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il diritto giurisprudenziale*, a cura di V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti, R. Tarchi, Pisa, 2020.