



2024 FASCICOLO II

Antonio Ruggeri

Il *mix* di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza

1° luglio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio Ruggeri

**Il *mix* di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali:
dal modello alle torsioni dell'esperienza***

SOMMARIO: 1. Quando la confusione dei poteri non si deve né alla Costituzione né ad esperienze dalla stessa devianti bensì ad una... *confusa* e distorta ricostruzione teorica censurabile proprio alla luce del principio di separazione dei poteri stessi. – 2. Il *mix* di normazione e controllo presente in alcune fattispecie di rilievo costituzionale (con specifico riguardo alle coppie di atti risultanti da decreti-legge e leggi di conversione, leggi di delega e decreti legislativi, leggi-quadro statali e leggi regionali di potestà ripartita). – 3. Il *mix* di funzioni di cui può aversi riscontro, da un canto, in sede d'interpretazione conforme e, da un altro canto, nelle pronunzie "normative" della Corte costituzionale. – 4. La carente *vis* prescrittiva esibita dalla Costituzione, testimoniata dalle diffuse e rilevanti "modifiche tacite" da quest'ultima patite, e la sofferta ricerca delle soluzioni, al piano delle *regole* come pure a quello delle *regolarità della politica*, maggiormente adeguate a ridarvi almeno in parte vigore.

ABSTRACT: *After having noted that sometimes the confusion of powers is, in reality, due to a ... confused and questionable theoretical reconstruction precisely in light of the principle of the separation of powers themselves, the paper highlights the mix of regulation and control that takes place in some important constitutional cases, quickly focusing on some pairs of functionally connected legislative acts. The paper then moves on to deal specifically with the "regulatory" rulings of the Constitutional Court, in which the mix in question takes on peculiar forms, recently particularly accentuated and problematically compatible, in some of their expressions, with the constitutional model. The investigation concludes with a disheartening note regarding the actual normative force that the Constitution has, in the face of the widespread and significant tacit modifications to which it has been (and has continually continued to be) subjected.*

1. *Quando la confusione dei poteri non si deve né alla Costituzione né ad esperienze dalla stessa devianti bensì ad una... confusa e distorta ricostruzione teorica censurabile proprio alla luce del principio di separazione dei poteri stessi*

Il cuore pulsante della ricostruzione del principio della separazione dei poteri posta in essere da G. Silvestri si rinviene, senza alcun dubbio, nella teoria dei cicli funzionali. Lo

*  Intervento al convegno su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, Messina 27-28 giugno 2024.



studioso cui *toto corde* dedico questa succinta analisi, memore della comune appartenenza risalente ad oltre mezzo secolo addietro alla Scuola di diritto costituzionale fondata a Messina da T. Martines e di ciò che essa ha rappresentato per la crescita umana e professionale di tutti noi suoi allievi, nonché profondamente grato per il contributo di prima grandezza dallo studioso oggi onorato generosamente offerto per la mia formazione, ha in più luoghi di riflessione scientifica¹ rinnovato il suo fermo convincimento a riguardo della perdurante vitalità del principio in parola, limitatamente però alla formula di “non cumulo, riferita non più ai tre poteri classici, ma ad ogni entità organico-funzionale dotata di capacità intrinseca di autodeterminazione”².

L’A. è pienamente consapevole del fatto che possono darsi casi non infrequenti di esercizio di pubbliche funzioni da parte di un organo o di un soggetto al posto di un altro. D’altronde, alcune manifestazioni di esercizio “sussidiario” – se così vogliamo chiamarlo – delle pubbliche funzioni sono prefigurate – come si sa – dalla stessa Carta, assumendo particolare rilievo al piano della normazione. Il punto è, però, che, per un verso, le stesse si sono avute in forme gravemente e vistosamente distorsive del modello costituzionale, nel mentre (e per un altro verso) molte altre ancora si sono affermate nell’esperienza al di là delle indicazioni risultanti dalla Carta stessa, consolidandosi quindi e convertendosi in espressioni di un diritto vivente dalle diffuse e salde radici³. Si tratta, peraltro, di vicende assai varie, alcune delle quali ormai provviste di solido fondamento, essendosi attorno ad esse coagulate – piace a me dire – delle vere e proprie *consuetudini culturali* di riconoscimento della loro validità; altre, di contro, ad oggi fatte oggetto di discordanti valutazioni, da alcuni essendo viste con favore e da altri, di contro, accompagnate da rilievi critici anche penetranti.

È interessante tornare a fermare l’attenzione, sia pure con la massima rapidità in considerazione dello spazio limitato di cui qui si dispone, su alcune pratiche di normazione cui fa esplicito riferimento la Carta (e, già solo per ciò, meritevoli di particolare considerazione), evocando in campo più organi o soggetti chiamati variamente a “cooperare” in occasione della loro adozione⁴.

¹ ... tra i quali, oltre alla poderosa opera su *La separazione dei poteri*, I (1979) e II (1984), edita per i tipi della Giuffrè, ed alla voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV (1985), 670 ss., più di recente, la voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico* curata sempre per *l’Enciclopedia del diritto, I tematici*, V (2023), *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, 1122 ss., cui faccio qui specifico riferimento, anche in considerazione del fatto che lo stesso S. ha esplicitamente tenuto a dichiarare all’inizio della trattazione (in nt. 1) che la stessa costituisce la versione più aggiornata del suo pensiero. Utili spunti di riflessione, infine, in *La discrezionalità tra legalità e giurisdizione*, in [Sistema Penale](#), 16 maggio 2024.

² *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1140.

³ Sulla varietà dei modi che connotano la relazione tra Costituzione vigente e Costituzione vivente, v., ora, volendo, il mio *Note introduttive ad uno studio dei rapporti tra Costituzione vigente e Costituzione vivente*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2024, 19 aprile 2024, 385 ss.

⁴ Adopero le virgolette per contrassegnare l’attività in parola, volendo per il momento utilizzare il termine nella più larga (e, se si vuole, generica) accezione, senza caricarlo di specifiche valenze che, peraltro, variano da



M'intratterò qui unicamente su alcune esperienze, tralasciandone altre ricadenti in ambiti materiali diversi da quelli su cui prendono forma le pratiche suddette, dalle quali nondimeno potrebbero aversi utili indicazioni a riguardo della tenuta del principio di separazione dei poteri, cos' come messo a punto teoricamente dallo studioso da noi oggi onorato.

Così, ad es., nulla dirò sul caso forse maggiormente emblematico di confusione dei poteri che, però, si deve – si badi – non già a disposti costituzionali che vi fanno luogo né ad un'esperienza complessivamente deviante dal solco costituzionale bensì ad una distorta ricostruzione operata da pur accreditati studiosi, che poi – si faccia caso – si dimostra tale *proprio* alla luce del principio in parola.

Mi riferisco alla tipologia degli atti del Presidente della Repubblica per come ricostruita dalla più accreditata dottrina e, in ispecie, agli atti sostanzialmente complessi nei quali – come si sa – la volontà del Capo dello Stato si fonderebbe con quella del Governo: un categoria – come si è tentato di mostrare altrove – francamente abnorme, non riuscendosi a comprendere come possa aversi la *reductio ad unum* di volizioni in tutto diverse a motivo della loro eterogenea natura. L'una volontà, infatti, è, in tesi, portatrice di istanze di direzione politica, l'altra – di contro – di garanzia, vale a dire di controllo sulla prima. Ed è allora chiaro che nessuna delle due può, allo stesso tempo, esprimere una decisione politica ed una di controllo sulla... *stessa*⁵.

Ora, in disparte il richiamo alla teoria degli insiemi che, di tutta evidenza, non consente l'inclusione in uno stesso "contenitore" di due elementi in tutto eterogenei, è proprio il principio della separazione dei poteri – come si diceva – ad ostare all'accoglimento di siffatta ricostruzione teorica, per accreditata che sia. Si è, insomma, in presenza di una *pseudoconfusione dei poteri*.

2. Il mix di normazione e controllo presente in alcune fattispecie di rilievo costituzionale (con specifico riguardo alle coppie di atti risultanti da decreti-legge e leggi di conversione, leggi di delega e decreti legislativi, leggi-quadro statali e leggi regionali di potestà ripartita)

una fattispecie all'altra (la "cooperazione" è oggetto – come si sa – di una nutrita produzione di scritti di vario segno, anche a motivo della varietà delle sedi istituzionali in cui la stessa ha modo di affermarsi, nonché della molteplicità delle forme di cui si riveste: indicazioni, per tutti, in A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020).

⁵ Si rammenti, al riguardo, la penetrante, ironica critica di C. Esposito, con il suggestivo richiamo al gioco da bambini di guardia e ladri che prenderebbe forma in occasione del passaggio da un tipo di atto all'altro [su tutto ciò, volendo, raggugli nel 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*, Jovene, Napoli 2009, 693 ss., nonché in [Forum di Quaderni costituzionali](#)].



Di tutto ciò, nondimeno, non tornerò ora a dire, fermando l'attenzione unicamente su alcune pratiche di normazione che rendono testimonianza di una produzione *in progress*, alla cui messa in atto concorrono appunto più sedi istituzionali, venendosi a mescolare più funzioni, sì da comporre una "miscela" risultante da dosaggi diversi a seconda dei casi e delle più pressanti esigenze che in essi si manifestano⁶.

Faccio unicamente un cenno, anche a motivo della notorietà dell'oggetto di cui ora si discorre, ad alcune delle fattispecie in parola. Così, ad es., in occasione dell'adozione dei decreti-legge e, a seguire, delle leggi di conversione, si è in presenza di una coppia di atti in seno alla quale si rinvengono tracce marcate e reciprocamente sovrapposte di una duplice funzione.

All'atto governativo è, in primo luogo, da assegnare la valenza di avviare un processo produttivo che mira al proprio consolidamento e, se del caso, all'ulteriore sviluppo a mezzo della produzione parlamentare, della quale si pone quale causa efficiente.

Il decreto, per questo verso, può considerarsi il "fondamento" logico, cronologico e sistematico della legge, allo stesso tempo sottoponendosi, per sua indeclinabile vocazione, al controllo⁷ di questa che, peraltro, richiedendolo le circostanze, è sollecitata a prolungare ed a perfezionare l'opera di normazione avviata dal Governo.

La legge è, dunque, ad un tempo, atto di controllo politico ed atto di normazione, con un *mix* degli "ingredienti" in parola astrattamente imprevedibile e riconoscibile, nella sua complessiva conformazione, unicamente *ex post*, all'esito del raffronto tra la disciplina governativa e quella parlamentare (sempre che, naturalmente, quest'ultima venga alla luce, dal momento che il controllo potrebbe dare esito negativo, assorbendo e qualificando per intero l'attività parlamentare).

È pur vero, tuttavia, che lo stesso decreto può porsi a punto di riferimento della validità della legge, tenuta – come si sa –, alla luce delle indicazioni al riguardo venute dalla

⁶ Restano, dunque, fuori del quadro teorico-ricostruttivo che si passa ora succintamente a rappresentare i casi di avvicendamento in genere di più atti provvisti di uguale forza normativa sul medesimo oggetto, non riscontrandosi tra di essi la concatenazione funzionale che invece si ha nelle fattispecie qui esaminate. Così, ad es., sarebbe del tutto improprio discorrere di un "controllo" esercitato da una legge (o fonte a questa equiparata) nei riguardi di legge (o altra fonte) anteriore, a motivo del fatto che quest'ultima sia da quella innovata. Le dinamiche della normazione nel tempo sfuggono, in generale, al loro inquadramento secondo lo schema del controllo quale invece si ha laddove un atto si mostri idoneo a porsi a punto di riferimento di un altro, assumendo peraltro, all'occorrenza, la qualità di parametro della sua validità.

⁷ Termine qui inteso in una peculiare accezione politicamente rilevante, diversamente – come si vedrà – di ciò che si ha con riguardo ai controlli in senso proprio, quali prendono forma al piano dei rapporti tra organi eterogenei per natura e, specificamente, in sede giurisdizionale (sui controlli nei riguardi del decreto, specie per l'aspetto della ricorrenza dei presupposti fattuali che ne giustificano l'adozione, v., di recente e per tutti, G. D'AMICO, *Il decreto-legge*, in AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura di L. Delli Priscoli, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 1265 ss.).



giurisprudenza costituzionale, a non apportare modifiche all'atto governativo tali da comportarne la disomogeneità dei disposti⁸.

È, poi, ovviamente da mettere in conto anche l'eventualità opposta che il controllo parlamentare porti alla conversione del decreto senza alcuna modifica⁹: nel qual caso, lo stesso viene ad emersione in primo piano, nel mentre la funzione di normazione ha per unico effetto, sia pure – com'è chiaro – di primario rilievo, quello della stabilizzazione dell'atto governativo. Tra i due corni opposti della bocciatura di quest'ultimo e della sua integrale riproduzione nell'atto legislativo si dà, tuttavia, com'è noto, una larga fascia intermedia nella quale controllo e normazione parlamentare possono esprimersi con estrema varietà di modi.

Una volta perfezionatasi la "cooperazione" interorganica per effetto dell'approvazione della legge di conversione, di qui viene a mettersi in moto un processo produttivo talora internamente assai articolato e composito, dal momento che può constare di più atti espressivi di parimenti plurime funzioni: nasce, dunque, un "ciclo funzionale" – per dirla con S. – nel quale si immettono ora ulteriori atti di normazione per mano del Governo (in specie, regolamenti, anche ministeriali), ora atti di autonomia prodotti da formazioni sociali o enti territoriali, ora ancora atti di amministrazione e, naturalmente, se del caso, di controllo sugli stessi.

Alla base del ciclo, nondimeno, si pone la coppia di atti dei quali si fa parola nell'art. 77 Cost., funzionalmente legati l'uno all'altro ed espressivi – come si è veduto – di un *mix* di

⁸ Non è esatto ragionare di un "controllo" effettuato dal decreto-legge sulla futura legge di conversione ma dell'attitudine dell'atto del Governo ad attivare il controllo giurisdizionale sulla legge di conversione o, come che sia, a porsi – come si diceva – a parametro in sede di sindacato della validità di questa.

⁹ È tuttavia noto che nell'esperienza il decreto si pone quale una sorta di disegno di legge "motorizzato", per riprendere qui ancora una volta la efficace immagine di un'accreditata dottrina, dal momento che lo stesso Governo che ne è artefice si riserva di prospettare alcune sue modifiche anche sostanziali, caldeggiandone l'adozione nella sede parlamentare. Proprio da qui trae d'altronde alimento la pratica, a quanto pare largamente diffusa, di temporeggiare prima di dare immediata applicazione all'atto, attendendo quindi l'esito della vicenda parlamentare. Se ne ha, dunque, per quest'aspetto una grave, seppur non sempre vistosa, torsione del modello costituzionale di cui si rendono corresponsabili i pratici del diritto, in specie amministratori e giudici. È opportuno – a me pare – dire così, dal momento che la prima responsabilità grava sugli organi della direzione politica: in primo luogo, sul Governo, per l'utilizzo abnorme fatto – come si sa – dello strumento di cui dispone, tant'è che i ripetuti richiami all'ordine costituzionale venuti dai Presidenti della Repubblica man mano succedutisi nella carica ricordano la *vox clamantis in deserto* del Battista; e poi anche sul Parlamento che, riscrivendo a volte di sana pianta il decreto, dà mostra di non aver inteso e di non intendere a modo in cosa consista, nella sua ristretta e propria accezione, il "convertire" l'atto e in cosa, dunque, si distingua da un disegno di legge, seppur dotato di una corsia privilegiata lungo la quale è abilitato a muoversi [su tutto ciò, ora, C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 12/2024, 29 maggio 2024, 1 ss.; con specifico riguardo all'utilizzo fattosi dello strumento governativo in occasione della recente pandemia da covid-19, riferimenti, ora, in G. CATALDO, *Il tempo della norma emergenziale fra ontologia e logica*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](https://www.rivista-del-gruppo-di-pisa.it), 1/2024, 30 aprile 2024, spec. 246 ss.].



controllo e di normazione inscindibile nelle sue parti siccome unitariamente significativa e gravido di implicazioni istituzionali di particolare rilievo (specie per ciò che attiene alle vicende della relazione fiduciaria).

D'altronde, la normazione risultante dalla fonte parlamentare segue – come si è veduto – il controllo e, a un tempo, lo incorpora in sé e rende palese, per il fatto stesso di essere composta da certi disposti anziché altri; il controllo stesso, dal suo canto, ove non sia radicalmente negativo, condiziona ed orienta la normazione, dandone la complessiva giustificazione e segnandone a fondo la *ratio*. Una conclusione, questa, che, sia pure con tratti peculiari, vale anche per le coppie di atti di cui si rappresentano ora le più salienti movenze, pur apparendo sensibilmente diverse le combinazioni suscettibili di aversi in seno alle stesse.

Con riferimento al *tandem* costituito dalla legge di delega e dal decreto legislativo, il controllo e la normazione ad opera delle Camere precedono – come si sa – la eventuale venuta alla luce dell'atto governativo; ed è chiaro che non è affatto la stessa cosa che il controllo si eserciti, come per la fattispecie sopra esaminata, su un atto di là da venire ovvero su uno già adottato dal Governo, dovuto alla sua esclusiva intraprendenza, in forza dunque di una valutazione da quest'ultimo posta in essere circa il ricorrere delle circostanze fattuali che appunto ne sollecitano (ed anzi impongono) la produzione.

Il controllo effettuato in occasione del conferimento della delega è, infatti, operato... *al buio, ex ante*, traducendosi nella predisposizione di un solco lungo il quale è, quindi, sollecitata a muoversi la produzione governativa, disponendo di margini di manovra dalla varia ampiezza a seconda della conformazione strutturale della legge di delega¹⁰.

In realtà, discorrere di un controllo fatto senza che sia ancora venuto ad esistenza l'atto che ne è oggetto appare alquanto singolare o, diciamo pure, improprio; va piuttosto riconosciuto che esso acquista giuridico rilievo, sotto l'aspetto politico, per il suo svolgersi *in progress*, specificamente per il caso che il Governo resti inerte e non dia quindi seguito alla sollecitazione ricevuta dalle Camere ovvero che si attivi ma deviando dal solco da queste tracciato nell'atto di delega. In quest'ultima evenienza, poi, il controllo in parola – se così vogliamo seguire a chiamarlo –, per il modo con cui si concreta nell'atto di delega, può porsi quale punto di riferimento per l'ulteriore controllo che dovesse aversi presso la stessa sede parlamentare, concretandosi in atti di censura politica nei riguardi del Governo, fino a pervenire alla massima delle sanzioni su tale piano riscontrabile, la sfiducia.

Per il profilo giuridico, il *vero* controllo nei riguardi dell'atto delegato si ha, ad ogni buon conto, in sede giurisdizionale, per il caso che il Governo dia seguito alla delega ricevuta e che

¹⁰ Da ultimo, v. [Corte cost. n. 98 del 2024](#). Sul margine di discrezionalità di cui dispone l'autore del decreto delegato, v., di recente, L. DELLI PRISCOLI, *Il decreto legislativo*, in AA.Vv., *La Costituzione vivente*, cit., spec. 1254 ss.



l'atto dallo stesso adottato sia portato alla cognizione di un giudice in prima battuta e, in seconda, della Corte costituzionale¹¹.

Ancora una volta, poi, come si è veduto in relazione alle esperienze della normazione governativa d'urgenza ed al seguito datovi nelle aule parlamentari, perfezionatasi la coppia di atti cui si riferisce l'art. 76 Cost., si avvia un "ciclo funzionale" suscettibile di constare di plurime attività, ora normative ed ora di altra natura, poste in essere nelle sedi istituzionali più varie.

Simile, per taluni aspetti, lo scenario che si ha con riguardo alla coppia di atti composta dalle leggi-quadro statali (e, in genere, da ogni legge idonea ad esprimere "principi fondamentali") e dalle leggi regionali relative a materie di potestà ripartita. Non è, ovviamente, appropriato discorrere qui di una "delega", dal momento che ciascuna specie di legge ha un proprio titolo costituzionale che l'abilita a venire alla luce; e, tuttavia, dal punto di vista sostanziale, tra i "principi e criteri direttivi" posti dalle leggi di cui all'art. 76 Cost. e i "principi fondamentali" posti o risultanti dalle leggi di cui all'art. 117, comma 3, (e disposti corrispondenti degli statuti speciali) la distanza non è per vero lunga. In un caso e nell'altro, poi, si è in presenza di leggi statali che sollecitano, espressamente (laddove siano adottate leggi-quadro *ad hoc*) ovvero implicitamente (con riguardo ai principi fondamentali desunti in via interpretativa dalle leggi vigenti), una ulteriore produzione normativa (in prima battuta, ad opera delle leggi regionali) ad esse funzionalmente connessa e con le stesse, a conti fatti, idonea a comporre un'unica, internamente articolata "catena" di atti dalla varia connotazione complessiva¹².

Ora, il dato che è qui di maggior interesse è proprio questo del *continuum*, della saldatura che viene a determinarsi tra gli atti in campo, assicurata dalla omogeneità di natura giuridica degli stessi. Il controllo, d'altronde, sia pure nelle forme peculiari in cui si esprime e ferme le avvertenze sopra fatte, è pur sempre da parte di un organo politico nei riguardi di un altro organo politico; ed appare essere particolarmente stretto ed idoneo a dar vita a conseguenze di non poco rilievo al piano parimenti politico nel caso delle deleghe, a motivo della relazione fiduciaria che intercorre tra gli attori istituzionali in campo, tant'è che – se ci si pensa – ogni volta che gli atti dei quali qui si discorre vengono alla luce, si ha una sorta di verifica implicita

¹¹ Come si sa, il sindacato del giudice può aversi tanto laddove il decreto governativo non abbia prestato osservanza alle indicazioni della legge di delega quanto per il caso che vi abbia dato fedele svolgimento e tuttavia entrambi gli atti si assumano essere non rispettosi del parametro costituzionale o di altri parametri cui questo faccia richiamo.

¹² In realtà, le "catene" sono plurime e continuamente cangianti. Sono l'una cosa, ove si consideri che ciascun soggetto produttivo (ad es., la Regione) può dar vita ad atti diversi da quelli posti in essere da altri enti pure aventi la stessa natura e competenza; è altresì l'altra, potendosi assistere a rifacimenti, indeterminati per numero e consistenza, di discipline dapprima adottate da parte del medesimo soggetto produttore, con conseguenze di non poco momento per l'ulteriore attività di normazione di altri enti e per gli eventuali controlli sulle stesse.



della tenuta della relazione stessa, anche dunque laddove non si faccia ricorso agli strumenti allo scopo specificamente predisposti (a partire dalla questione di fiducia), tanto più poi laddove i contenuti degli atti in parola investano punti qualificanti del programma di governo.

3. *Il mix di funzioni di cui può aversi riscontro, da un canto, in sede d'interpretazione conforme e, da un altro canto, nelle pronunzie "normative" della Corte costituzionale*

Le cose cambiano sensibilmente nel momento in cui il controllo (nella sua ristretta e propria accezione) prende forma ad opera di un organo che – come si accennava poc'anzi – istituzionalmente non condivide con l'organo soggetto al controllo stesso natura e funzioni (o, meglio, non *dovrebbe* dividerle, dal momento che l'esperienza conosce taluni casi di esercizio delle funzioni in rilevante misura portate a convergere fino a confondersi l'una con l'altra).

Mi limito qui per brevità a svolgere alcune scarse notazioni in relazione a talune attività poste in essere dai giudici, fermando – come di consueto – l'attenzione unicamente su alcune manifestazioni delle stesse cui è da assegnare un particolare rilievo.

Ancora una volta, appare assai arduo tenere rigorosamente distinto il controllo dalla normazione, specie laddove a quest'ultima si assegni un significato sostanziale, indipendente cioè dalla veste formale dell'atto in cui si concreta.

Si pensi, ad es., ad alcune espressioni della c.d. interpretazione conforme (ma, in generale, della interpretazione *tout court*)¹³. È risaputo, infatti, che a volte si fanno utilizzi forzosi dello strumento interpretativo, tali da tradursi, in buona sostanza, nella riscrittura dei testi di legge

¹³ Riferimenti, nella ormai copiosa lett., dopo M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX (2016), 391 ss., del quale v., inoltre, ora, *Ogni cosa al suo posto. Certezza del diritto e separazione dei poteri nella riflessione costituzionalistica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 154 ss., in F. POLITI, *L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 13/2019, 155 ss.; G. PARODI, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 555 ss.; A.I. ARENA, *Note minime su interpretazione e giudizio accentrato di costituzionalità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2019, 5 dicembre 2019, 163 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*⁴, II, *Fonti e interpretazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, spec. 266 ss. e 376 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 26 maggio 2020, 4 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nella interpretazione della legge*, in *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in *federalismi.it*, 3/2021, 27 gennaio 2021, 161 ss.; F. MODUGNO, *L'interpretazione degli atti normativi*, in *Giur. cost.*, 2/2022, spec. 1118 ss.; S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 171 ss. Infine, volendo, può vedersi anche A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Giappichelli, Torino 2022, 247 ss.



(e di atti normativi in genere). Per l'interpretazione in parola i corni dell'alternativa sono solo due: o è vera interpretazione, che non trasmoda dunque nel rifacimento sostanziale dell'atto che ne è oggetto, ed allora non ha senso richiedere che si orienti verso la Carta e gli altri parametri ai quali è parimenti tenuta a "conformarsi", per la elementare ragione che tutti i materiali normativi aventi giuridico rilievo in ambito interno esprimono la naturale, irrefrenabile vocazione a comporsi in unità significante, ovverosia a fare – come suol dirsi – "sistema"; e il modo più adeguato perché ciò si abbia è, appunto, quello di prevenire i conflitti, riconciliando *ex ante* i materiali normativi in campo, piuttosto che assistere inermi alla loro deflagrazione e doversi quindi attivare al fine del loro superamento, confidando nella riuscita di quest'esito. Ed è altresì provato che non di rado l'esito stesso prende forma non già adeguando per via interpretativa l'oggetto al parametro bensì, di rovescio, questo a quello¹⁴, ancora una volta – come si vede – mescolando assieme controllo e normazione, in varietà di forme, pur se abilmente mascherate a mezzo di usi talora raffinati ed incisivi delle tecniche d'interpretazione. Il secondo corno dell'alternativa è, infatti, dato dall'uso non di rado abnorme in concreto fatto dello strumento interpretativo, piegandosi a volte a forza il parametro davanti all'oggetto sì da pervenire – costi quel che costi – alla loro riconciliazione; ed è allora evidente che quella che è qui raffigurata quale interpretazione conforme non è, a conti fatti, vera interpretazione.

È poi chiaro che solo i giudici possono, in ultima istanza, stabilire come stanno realmente le cose, talvolta più giudici in successione, dal momento che il verdetto emesso dall'uno può essere rimesso in discussione dall'altro, ove sia chiamato a correggere l'errore eventualmente compiuto dal primo. È persino banale dover, dunque, ribadire in questa sede che verità ed errore sono qui intesi in senso processuale, per il modo cioè con cui si oggettivizzano e rendono palesi attraverso le dinamiche del processo e in osservanza dei canoni che presiedono al loro svolgimento.

In realtà, insuperato rimane l'insegnamento kelseniano secondo cui ogni atto è pur sempre manifestazione di normazione, pur laddove si presenti come espressione istituzionale di un controllo nei riguardi di un altro atto o comportamento umano. La qual cosa, poi, si coglie con singolare evidenza nelle esperienze di giustizia costituzionale: non già, però, in ragione del fatto che le pronunzie della Corte hanno titolo per caducare con effetti *erga omnes* leggi ed atti a queste equiparati¹⁵ bensì per l'attitudine riconosciuta alla Corte

¹⁴ È pur vero, tuttavia, che nel circolo interpretativo tra parametro ed oggetto s'intrattiene un flusso ininterrotto di mutue suggestioni ed indicazioni, risultando talora assai disagevole stabilire quale fonte maggiormente dia ovvero riceva rispetto all'altra quanto necessita per la propria incessante rigenerazione semantica (ad oggi insuperata la magistrale ricostruzione teorica quasi un secolo addietro prospettata da A. Ross, nella sua *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Deuticke, Leipzig - Wien 1929).

¹⁵ Per ragioni che non possono essere ora esplicitate, seguito infatti a ritenere che la generalità del comando, intesa in relazione al numero indeterminato dei soggetti cui s'indirizza, come pure la generalità degli



stessa di poter riscrivere gli atti in parola, svolgendo dunque un'attività dallo studioso qui onorato oltre quarant'anni addietro, con crudo realismo, qualificata come "normativa"¹⁶.

Ebbene, nelle pronunzie additive e manipolative in genere dei testi di legge, controllo e normazione vengono ogni volta a comporsi in un *mix* irripetibile, in seno al quale entrambe le componenti hanno modo di esprimersi con particolare evidenza, ciascuna avendo necessità di appoggiarsi all'altra e tutte assieme facendo appunto "sistema". D'altronde, è proprio qui che vengono ad emersione le due "anime", politica e giurisdizionale, che stanno racchiuse dentro il corpo del giudice costituzionale, dandone (appunto, nella loro inscindibile compresenza) la complessiva connotazione¹⁷. È chiaro che le "anime" in parola hanno pur sempre modo di esprimersi, quale che sia il "tipo" di decisione di volta in volta adottato; non v'è dubbio, ad ogni buon conto, che le pronunzie suddette ne danno la emblematica rappresentazione.

Su tali pronunzie un supplemento di riflessione può, per vero, tornare ancora oggi utile. È infatti interessante notare che esse si presentano in forme e gradi di intensità variabili; e, mentre a riguardo di alcune di esse non si ha ormai più controversia alcuna, se non ovviamente per le soluzioni di merito di volta in volta adottate, per altre, di contro, il confronto tra gli studiosi è ad oggi assai animato. La qual cosa, a mia opinione, si deve al fatto che su di esse non si è ancora formata una *consuetudine culturale* – piace a me dire così – di riconoscimento della loro validità come categoria teorica. Mi riferisco, in ispecie, ai casi di superamento delle famose "rime obbligate" di crisafulliana memoria, costrette ormai in casi non sporadici a cedere il campo alle "rime possibili" o – come pure si è detto da una sensibile studiosa – ai "versi sciolti"¹⁸, venendo pertanto a patire per effetto della loro

effetti dallo stesso discendenti non facciano, in sé e per sé, la "normatività" di un atto, non foss'altro che in ragione delle non poche né poco rilevanti incertezze che connotano l'utilizzo di questi, al pari di altri, criteri di qualificazione di sostanziale fattura. E il vero è che, per singolare e persino paradossale che possa sembrare, pur ragionando degli atti o fatti di normazione, della loro composizione in sistema e delle loro complessive vicende, seguitiamo ad oggi a brancolare nel buio per ciò che attiene alla essenza della normatività ed al modo o ai modi idonei a riconoscerla (notazioni critiche al riguardo possono, volendo, vedersi già nel mio primo contributo di respiro monografico in tema di fonti: *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 26 ss. e 41 ss.).

¹⁶ Il riferimento – com'è chiaro – è a G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, 1684 ss.

¹⁷ In tema, *ex plurimis*, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2017, e AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017.

¹⁸ Per la prima formula, tra gli altri, v. S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in federalismi.it, 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe*



adozione una vistosa incisione la sfera un tempo giudicata di esclusiva spettanza del legislatore, entro la quale cioè quest'ultimo ha modo di tradurre in precetti normativi le scelte frutto del proprio apprezzamento politico-discrezionale (o, diciamo pure, politico *tout court*).

Lo studioso che oggi onoriamo ha manifestato con chiarezza cosa a suo dire significhi il “rendere giustizia costituzionale”¹⁹. Ciò che, nondimeno, ora importa è solo un punto su cui specificamente fermo la mia attenzione; ed è che, come si accennava poc'anzi, ad avviso di S., indipendentemente dalla sede istituzionale in cui vengono alla luce e dalla forma di cui si rivestono talune esperienze di normazione, laddove sia rispettato il “non cumulo” delle funzioni, lì il principio della separazione dei poteri ha comunque modo di affermarsi.

Ancora nella più recente messa a punto della ricostruzione operata del principio in parola nella voce del 2023 sopra richiamata, S. fa proprio l'esempio delle sentenze “normative” della Corte costituzionale, facendo notare come in esse non faccia difetto la funzione normativa né manchi (o, diciamo meglio, possa mancare) quella attuativa, posta in essere dagli atti adottati per darvi esecuzione (sempre che, appunto, si abbiano...), mentre sia assente la funzione di controllo (1130). È, tuttavia, da tenere presente che, per un verso, nella normazione prodotta dalla Corte è implicito un giudizio di disvalore nei riguardi dell'atto di volta in volta giudicato, per effetto appunto di un controllo con esito negativo sullo stesso; per un altro verso, poi, pur essendo le decisioni della Corte sottratte – come si sa – ad ogni forma d'impugnazione, può ugualmente non mancare un “controllo”, pur se esercitato in modo atipico, da parte dei loro diretti interessati e della comunità tutta, quale si ha in

processuali, in *Rivista AIC*, 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, [Una giustificabile “invasione” di campo](#), in questa *Rivista*, 2021/III, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2023, 5 settembre 2023, 1 ss.; la seconda – come si sa – si deve a D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sistema Penale*, 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss. In argomento, v., inoltre, almeno, AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova “stagione” nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?* a cura di E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi e A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023; R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri](#), in questa *Rivista*, 2023/III, 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2023; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, spec. 297 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in *Nomos*, 3/2023, 1 ss. Infine, G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024.

¹⁹ G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, apparso per la prima volta nel sito *on line* di [Questione Giustizia](#), 13 novembre 2020, e, quindi, in versione cartacea nel fasc. 4/2020 della medesima *Rivista*.



occasione della loro “attuazione”²⁰. E, invero, si assiste non di rado a sostanziali manipolazioni delle decisioni stesse o, addirittura, a forme di vera e propria opposizione, di resistenza, pur se abilmente mascherata, specie laddove le misure allo scopo adottate si presentino marcatamente devianti dal solco entro il quale dovrebbero svolgersi²¹.

Mi pare, nondimeno, provato che la “normatività” propria delle decisioni in parola può presentarsi con diversa intensità e capacità d’innovazione del quadro preesistente e che esse, al tirar delle somme, non sono espressive né di mero controllo né di mera normazione ma di questa e di quello assieme, frammisti in modo inscindibile. L’una, anzi, ha causa – come si è venuti dicendo – proprio nell’altro, discendendo dal vaglio cui è sottoposto l’atto giudicato, in seno al quale si riconosce appunto l’esistenza di talune carenze, bisognose di essere colmate, per l’intanto, a mezzo dell’intervento riparatore posto in essere dallo stesso giudice costituzionale, salva ad ogni buon conto la eventualità di un successivo, organico rifacimento della disciplina normativa ad opera del legislatore.

4. La carente vis prescrittiva esibita dalla Costituzione, testimoniata dalle diffuse e rilevanti “modifiche tacite” da quest’ultima patite e la sofferta ricerca delle soluzioni, al piano delle regole come pure a quello delle regolarità della politica, maggiormente adeguate a ridarvi almeno in parte vigore

Alcune delle più recenti espressioni della normazione per mano dei giudici, particolarmente significative seppur non sempre parimenti vistose, siccome abilmente mascherate grazie all’uso sapiente e raffinato di talune tecniche interpretative e retorico-argomentative, rendono per la loro parte testimonianza di una generale tendenza dei pubblici poteri a deviare, in occasione dell’esercizio dei *munera* di cui sono dotati, dal solco tracciato per il loro svolgimento nella Carta.

Si sa che le modifiche tacite di questa ne hanno costantemente ed ininterrottamente accompagnato e segnato le più salienti vicende²², ponendosi appunto quale una spia

²⁰ Si ha qui conferma della intrinseca duttilità strutturale di cui è dotata la categoria teorica del controllo e, perciò, della varietà delle forme in cui si esprime e fa valere nell’esperienza, accanto ai controlli giuridici (in senso stretto) dandosi e con essi a volte innaturalmente mescolandosi i controlli politici che possono, poi, manifestarsi ora – come si è veduto – in sedi istituzionali competenti ad esercitarli ed ora – come si viene adesso dicendo – in modo diffuso, a seconda che si abbiano da parte di operatori ovvero della comunità governata.

²¹ Si pensi, per fare solo un esempio, al mancato seguito avuto dalla discussa (e discutibile) [sent. n. 10 del 2015](#), relativa alla c.d. *Robin tax*.

²² Riferimenti, di recente, in AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia - R. Bin, in *Dir. cost.*, 1/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in [Rivista AIC](#), 1/2020, 17 febbraio 2020, 266 ss.; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei*



altamente indicativa del *trend* di cui si viene ora dicendo. Non può, tuttavia, negarsi che quest'ultimo si presenti oggi in forme esasperate, obbligando pertanto ad una cruda e disincantata riflessione in merito alla effettiva forza normativa di cui la Costituzione dispone, alla sua capacità cioè di dare un orientamento, seppur non un vero e proprio ordine, alle dinamiche istituzionali, specie alle più rilevanti per l'aspetto dei riflessi nei riguardi dei diritti fondamentali che – come si sa – sono l'essenza della Costituzione, giusta la definizione datane nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

Il superamento delle “rime obbligate”, cui si è poc'anzi accennato, costituisce forse la emblematica espressione di questa tendenza; ed è allora da chiedersi cosa ormai più resti della separazione dei poteri (e, per ciò pure, della Costituzione), nel momento in cui i poteri stessi largamente si confondano a vicenda, in palese disprezzo del modello delineato nella Carta in ordine alla conformazione del ruolo a ciascuno di essi tipicamente assegnato²³.

Stando le cose così come sono qui viste, occorre poi ulteriormente chiedersi se si diano al presente le condizioni per il riscontro del “non cumulo” delle pubbliche funzioni, posto da S. quale condizione necessaria per l'affermazione della perdurante esistenza del principio di cui siamo oggi tornati a discutere.

materiali fattuali costituzionali nella forma di governo, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2021, 21 maggio 2021, 40 ss.; A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023, e, dello stesso, ora, *La democrazia pluralista nei mutamenti dell'esperienza contemporanea*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2024, 26 maggio 2024, 66 ss.: E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2023, 19 ottobre 2023, 26 ss.; M.P. IADICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, nonché nei contributi. al conv. AIC di Brescia del 27-28 ottobre 2023 su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*.

²³ Sul punto mi sono ripetutamente soffermato nel corso dei miei studi più recenti, tra i quali [La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni \(note minime su una spinosa questione\)](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 871 ss., nonché, retro, [Separazione dei poteri e dinamiche della normazione](#), 377 ss. Le vicende della separazione dei poteri (e, in ispecie, le sue più salienti torsioni) hanno di recente attratto l'attenzione di una nutrita schiera di studiosi: v., dunque, tra gli altri, M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; i contributi all'incontro di studi in ricordo di G. Grottanelli de' Santi svoltosi a Siena il 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo*, nonché C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in [Rivista AIC](#), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss., e M. RUOTOLO, nel suo contributo al nostro incontro, dal titolo *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, già anticipato in [Costituzionalismo.it](#), 1/2024, 7 giugno 2024, 168 ss. Sulla confusione dei poteri registratasi in un caso recente che ha avuto per protagonista la Corte costituzionale, v., ora, G. ATZORI, *La Corte giudica se stessa. Note a margine della sentenza n. 161 del 2023 sull'irrevocabilità del consenso maschile alla PMA*, retro, 758 ss.



Non è qui, di tutta evidenza, possibile far luogo ad un'adeguata verifica del punto di cruciale rilievo ora toccato, il cui esame necessiterebbe uno spazio di cui ora non si dispone ed approfondimenti dell'analisi parimenti qui non effettuabili. È un dato di fatto, però, quello per cui anche attività simili per natura, quali quelle di normazione poste in essere da Parlamento e Governo, comportano, per il modo complessivo con cui si sono affermate (e seguitano ad affermarsi), ripetute e gravi torsioni del modello per esse sia pur sommariamente tracciato nella Carta, per effetto di utilizzi non adeguatamente vigilati ovvero di mancati utilizzi degli strumenti messi a disposizione di ciascun organo²⁴. Ciò che maggiormente si avverte anche solo ad un primo, approssimativo esame della legislazione varata in sede centrale come pure (e più ancora) in sedi periferiche (e, segnatamente, per mano delle Regioni, specie di alcune) è la mancanza di ampiezza di orizzonti, del respiro cioè che tipicamente connota (o, meglio, *dovrebbe* connotare) l'azione politica volta a progettare prima ed a realizzare poi le riforme normative e sociali (nella più lata accezione) particolarmente attese dalla comunità, all'insegna e nel solco dei valori fondamentali cui dà voce la Carta, in ispecie di quelli componenti la *coppia assiologica fondamentale* – come a me piace chiamarla – di libertà ed eguaglianza.

Il quesito che allora si pone sembra *in nuce* riportarsi ad uno dei due corni dell'alternativa seguente: o la Costituzione, per suo strutturale limite, può esprimere (ed effettivamente esprime) una *vis* prescrittiva che, in relazione a talune fattispecie, si è a conti fatti dimostrata (e si dimostra) assai mediocre; ed allora è giocoforza rassegnarsi davanti a questo stato di cose inquietante e sconcertante. Oppure si è in presenza di talune gravi carenze palesatesi nell'esperienza che è urgente colmare (perlomeno, fin dove possibile), tenendo ovviamente conto dei profondi cambiamenti registratisi nel contesto sociale, politico, istituzionale rispetto al tempo ormai lungo trascorso dalla redazione della Carta e, dunque, traendo frutto dalle trasformazioni avutesi in ambito interno come pure sul versante dei rapporti interordinamentali; ed allora occorre studiare quali possano essere le soluzioni praticabili al

²⁴ Sull'annosa e spinosa questione delle omissioni legislative e della loro sanzionabilità, v., di recente, F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, e A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 127 ss., nonché, in prospettiva comparata, AA.VV., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Casseti e A.S. Bruno, Giappichelli, Torino 2019.

Parimenti irrisolta (e – temo – irrisolvibile) è, poi, la questione dello scadimento qualitativo della legge, non di rado piegata ad usi impropri (ad es., per amministrare, vale a dire per provvedere piuttosto che per disporre), ancora una volta determinandosi in tal modo una indebita confusione dei ruoli (a riguardo della naturale precedenza del disporre sul provvedere e, dunque, della legislazione sull'amministrazione, v., nuovamente, G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1125 s., con richiamo ad una nota ricostruzione teorica di V. Crisafulli; sui problemi cui dà luogo la disciplina legislativa di carattere provvedimentale sul versante della tutela dei diritti, v., poi, F. ZAMMARTINO, *Legge provvedimento e tutela dei diritti. Aspetti e problematiche nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023).



fine di restituire, almeno in parte, alla Costituzione il grado (e – direi – la dignità) che le spetta quale autentica “legge fondamentale della Repubblica”.

Ora, quali possano essere i rimedi in parola, al piano delle regole, bisognose di essere riscritte sia nella Carta che in altri documenti normativi²⁵, come pure a quello delle regolarità della politica risultanti da canoni convenzionali e di altro genere, non può – com’è chiaro – costituire qui oggetto di un pur sommario esame.

Due cose possono, tuttavia, considerarsi ormai certe.

La prima è data dallo speciale significato assunto dal modo complessivo di essere del c.d. sistema dei partiti: espressione che, per vero, appare oggi essere eccessiva o, diciamo pure, impropria, evocando l’idea di un *quid* ben definito ed armonico nelle sue parti costitutive che, tuttavia, parrebbe problematicamente predicabile in relazione al tempo presente²⁶. E ciò, a motivo delle strutturali carenze esibite dai partiti stessi tanto in ordine alla formazione e selezione del ceto politico chiamato a svolgere attività di primo piano nelle sedi istituzionali, in ispecie in quelle preposte alla direzione politica, quanto (e specificamente) per ciò che attiene alla progettazione dello sviluppo della società e, dunque, alla predisposizione delle soluzioni adeguate a far fronte alla mole viepiù imponente di problemi gravanti sulla società stessa. Ed è chiaro che si è qui in presenza di due facce di una sola medaglia, le carenze riscontratesi in ordine alla progettazione in parola essendo in larga parte dovute alle carenze concernenti il personale politico che dovrebbe farvi luogo. Non si trascuri, poi, la circostanza per cui vanno sempre di più crescendo, in modo pressoché incontrollabile, le istanze provenienti dal corpo sociale che danno voce a taluni bisogni largamente diffusi ed intensamente avvertiti come meritevoli di tutela, istanze al cui pur parziale appagamento ostano, in aggiunta alle carenze suddette del personale politico, per un verso, la limitatezza delle risorse disponibili e, per un altro verso, talune ingravescenti emergenze che in modo perverso si sono ricaricate (e seguitano a ricaricarsi) a vicenda, tra le quali, dopo quella sanitaria dovuta alla pandemia da covid-19, principalmente ora quella bellica, gravida di implicazioni a tutto campo, a partire da quello economico²⁷.

La seconda cosa rimanda alla fonte da cui si alimentano i principali difetti di cui si ha riscontro in seno ai partiti, una fonte le cui radici, particolarmente salde e ramificate, si rinvergono negli strati più profondi del corpo sociale. E, invero, taluni vizi strutturali dei

²⁵ ... tra i quali, principalmente, i regolamenti parlamentari e le leggi elettorali, il cui rilievo per il complessivo andamento delle dinamiche caratterizzanti la forma di governo e la stessa forma di Stato non occorre qui ulteriormente rimarcare.

²⁶ Utili indicazioni al riguardo possono, nella ormai copiosa lett. aversi da AA.Vv., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, a cura di S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; in prospettiva storicamente orientata, v., inoltre, ora, H. SIMONETTI, *Partiti politici e riflessione giuridica sulla forma-partito nella storia d’Italia (1848-1946)*, in [Rivista AIC](#), 2/2024, 20 maggio 2024, 134 ss.

²⁷ Sui riflessi istituzionali delle situazioni di emergenza e le alterazioni da esse comportate, v., ora, anche per risalenti indicazioni, G. CATALDO, *Il tempo della norma emergenziale fra ontologia e logica*, cit., 217 ss.



partiti e del “sistema” dagli stessi composto non sono altro che la punta emergente di un *iceberg*, risultante dall’intero corpo sociale il cui tessuto connettivo appare essere largamente sfilacciato ed afflitto da carenze ormai endemiche per far fronte alle quali sarebbe necessario porre mano ad un complessivo rifacimento della struttura del corpo stesso, animato dall’intento di rimediare almeno in parte ad un *degrado culturale* – come lo si è altrove qualificato – di ordine generale che ha quindi la sua naturale proiezione e rappresentazione nel degrado del ceto politico²⁸.

Stando, dunque, le cose così come sono qui viste, mi pare giocoforza ammettere che il principio della separazione dei poteri dovrà attendere ancora a lungo e faticare non poco al fine di potersi riprendere, almeno in parte, dallo stato assai precario di salute in cui oggi versa, sempre che si rinvergano nella società le risorse, morali prima ancora che materiali, indispensabili alla rigenerazione interna di quest’ultima e, quindi (e di riflesso), del sistema politico.

²⁸ Su ciò, maggiori ragguagli possono, volendo, aversi dal mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Liber amicorum Guerino D’Ignazio*, nonché in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.