

2018 FASC. III
(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**“FORMA DI GOVERNO” E “SISTEMA DEI PARTITI”:
DUE CATEGORIE ORMAI INSERVIBILI PER LA TEORIA
COSTITUZIONALE?**

7 DICEMBRE 2018

Antonio Ruggeri
“Forma di governo” e “sistema dei partiti”:
due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*

SOMMARIO: 1. Le vicende della forma di governo tra *sein* e *sollen* (distinzione, contrapposizione, integrazione). – 2. “Forma di governo”, “sistema dei partiti” e le loro mutazioni genetiche determinatesi per effetto della crisi dello Stato nazionale. – 3. Dalla crisi della “forma di governo” alla crisi della “forma di Stato” e della stessa Costituzione (cenni alla principali torsioni subite dal modello costituzionale). – 4. La degenerazione della democrazia in olocrazia, il ruolo frenante che può essere giocato dai garanti, in ispecie dai giudici, il paradosso o l’ossimoro costituzionale cui dà luogo l’attività da essi posta in essere a tutela dei diritti fondamentali. – 5. Un secondo paradosso: l’integrazione sovranazionale dà alimento al populismo ed al nazionalismo ma può, allo stesso tempo, porre un argine alla loro impetuosa e rovinosa diffusione, specie laddove si faccia luogo alla “federalizzazione” sia dei partiti che degli operatori di giustizia. – 6. Il nodo irrisolto della rappresentanza, la fragilità delle liberaldemocrazie, il dovere incombente sugli uomini di cultura di fare opera capillare di informazione in merito ai rischi ai quali va incontro il valore democratico davanti al dilagare del populismo e del nazionalismo.

1. *Le vicende della forma di governo tra sein e sollen (distinzione, contrapposizione, integrazione)*

Siamo oggi chiamati a confrontarci nuovamente su un tema classico della riflessione costituzionalistica, antico e però sempre nuovo. La Costituzione infatti – è stato da tempo evidenziato dalla più sensibile dottrina – è attraversata da un *moto* perenne, è un *processo* ancora prima che un *atto*¹, soggetta com’è all’incidenza di un’esperienza dimostratasi, specie nelle sue più salienti e radicate tendenze, in grado di lasciare – dove più e dove meno – un segno marcato della propria attitudine a riconformare la struttura stessa del dettato costituzionale. È vero anche l’inverso, per quanto non sia affatto agevole stabilire, specie in alcuni punti dell’ordito costituzionale, quale sia la capacità del diritto di condizionare, perlomeno in una certa misura, l’esperienza nel suo concreto svolgimento e orientamento. Sta di fatto che il rapporto tra il *sein* e il *sollen* è assai complesso e vario, ciascuno dei due termini della relazione potendosi comunque affermare nella “sfera” usualmente considerata riservata all’altro. E il vero è che tra di essi v’è, sì, distinzione e non di rado anche contrapposizione, laddove si riscontri uno scarto vistoso tra il modo complessivo di essere del secondo rispetto al primo², ma v’è anche una tendenziale, reciproca compenetrazione e talora persino immedesimazione. Non v’è, insomma, una regola fissa, buona una volta per tutte, che si ripeta in modo meccanico, facendosi valere sempre allo stesso modo; v’è, piuttosto, una contrazione ed espansione a fisarmonica sia dell’uno che dell’altro termine, ciascuno di essi risentendo delle suggestioni che vengono dall’altro.

* *Relazione introduttiva alla Giornata di studio in onore di L. Ventura su Forma di governo e sistema dei partiti, Catanzaro 7 dicembre 2018.*

¹ Del “moto” della Costituzione ha discorso M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [Rivista AIC](#), 1/2013, 1 marzo 2013; in merito alla Costituzione come *processo*, piuttosto che come *atto*, v., part., 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, 343 ss. In argomento, utili indicazioni anche in M.P. IADICICCO, *Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, relaz. al Convegno del Gruppo di Pisa su *Alla prova della revisione. Settant’anni di rigidità costituzionale*, Catanzaro 8-9 giugno 2018, nel [sito telematico](#) del Gruppo di Pisa; pure [ivi](#), se si vuole, può vedersi il mio *Le modifiche tacite della Costituzione, settant’anni dopo*, 2/2018, 20 giugno 2018.

² *In nuce*, si ripropone qui la vessata questione relativa al rapporto tra costituzione formale e costituzione materiale, a riguardo della quale lo studioso che oggi onoriamo ha, ancora da ultimo, rinnovato il suo fermo convincimento nel primato da riconoscere in capo alla prima (v., dunque, L. VENTURA, *Relazione introduttiva al Convegno del Gruppo di Pisa* svoltosi a Catanzaro l’8 e il 9 giugno 2018 su *Alla prova della revisione. Settant’anni di rigidità costituzionale*, nel sito telematico del Gruppo di Pisa).

Le vicende della forma di governo³, nondimeno, rientrano tra quelle che, per diffuso riconoscimento, si trovano maggiormente esposte alle dinamiche delle esperienze politiche, tra quelle cioè nelle quali il *sollen* sembra essere maggiormente debitore nei riguardi del *sein* di quanto quest'ultimo sia rispetto al primo. Applicato questo schema al nostro tema, parrebbe dunque che sia più ciò che la forma di governo riceve dal sistema dei partiti rispetto a ciò che a quest'ultimo dà.

Quest'affermazione è tuttavia vera solo in parte e da un certo punto di vista; e, per avvedersene, basti solo por mente al fatto che alcune tendenze delle dinamiche istituzionali parrebbero grosso modo essere simili in Paesi che invece si differenziano molto tra di loro quanto al sistema dei partiti, e viceversa: si danno, infatti, svolgimenti di quest'ultimo che presentano talune non secondarie e vistose analogie tra di loro malgrado il diverso contesto istituzionale di riferimento. C'è di sicuro l'influenza reciproca, come si diceva, ma c'è anche una certa indipendenza o invarianza di movenze; il che parrebbe invero accreditare l'idea che ciascuno dei termini della relazione in parola segua "logiche" tutte sue di svolgimento, la cui indagine si presenta assai interessante, anche al fine di tentare di avanzare, sia pure problematicamente ed approssimativamente, alcune previsioni circa i prossimi sviluppi di entrambi.

2. "Forma di governo", "sistema dei partiti" e le loro mutazioni genetiche determinatesi per effetto della crisi dello Stato nazionale

La succinta riflessione che mi accingo a svolgere – è appena il caso qui di avvertire – non ha alcuna pretesa di completezza e neppure di organicità né al piano storico-politico né a quello positivo. Intere biblioteche sono riempite di libri dedicate al nostro tema, senza contare (proprio perché sono innumerevoli...) gli articoli, i saggi e, in breve, la produzione c.d. minore ad esso dedicata.

L'obiettivo che mi prefiggo è assai meno ambizioso e corto è dunque l'orizzonte verso il quale volgo lo sguardo: svolgere alcune brevi notazioni sul presente allo scopo di vagliare alcune ipotesi riguardanti il prossimo futuro. Come tenterò di mostrare, parlerò inizialmente di partiti e di forma di governo e dirò quindi della Costituzione e dello Stato che da essa prende il nome, ponendomi l'inquietante quesito se l'una abbia ancora al presente la capacità di farsi, almeno in una certa misura, valere e, di conseguenza, se l'altro mantenga, pur se in forme profondamente rifatte, i connotati suoi propri ovvero li abbia smarriti e se, perciò, si diano le condizioni per un loro sia pur parziale recupero.

Debbo subito confessare un certo disagio. Tornando a studiare il tema, mi sono sforzato di applicare concetti usuali, consolidati, alla realtà presente ma mi sono subito avveduto della impossibilità di procedere lungo la via intrapresa che non presentava sbocco. Tanto la categoria della "forma di governo" quanto l'altra del "sistema dei partiti" parrebbero infatti essere, perlomeno per come sono abitualmente intesi, inservibili, dal momento che l'una e l'altra rimandano ad una sia pur relativa stabilità e compiutezza di linee di cui non si ha ormai più (se mai si è avuto...) alcun riscontro. E, invero, il quadro si presenta estremamente fluido e soggetto a continuo rifacimento, nel mentre gli elementi che lo compongono non appaiono nitidamente definiti bensì opachi e attraversati da un moto incessante, sicché l'immagine che se ne ha, a seguito di uno sforzo considerevole di rappresentazione, appare essere quella di una foto "mossa", in seno alla quale non si riconoscono, ovvero si riconoscono a fatica e comunque solo in parte, i lineamenti dei soggetti ritratti né si capisce cosa stiano facendo e dove stiano andando.

La formula "sistema dei partiti" suona oggi del tutto impropria, diciamo pure ambiziosa o, addirittura, presuntuosa: una sorta di ossimoro teorico o, tutt'al più, un auspicio di ciò che non è e, forse, per chissà quanto tempo non sarà (se mai sarà...). Non c'è il "sistema" – termine che, come

³ ... delle quali si è, di recente, discusso in occasione del Seminario su *La forma di governo italiana nel settantennio della Costituzione*, organizzato da *Quad. cost.* e svoltosi presso la sede de Il Mulino il 17 settembre 2018, nonché in occasione della Giornata di studi in onore di M. Volpi su *Costituzione e forme di governo. Esperienza italiana e modelli comparati*, Perugia 12 ottobre 2018.

dicevo, evoca l'idea di una sia pur relativa stabilità ed interna armonia, oggi palesemente mancanti⁴ – e non ci sono neppure i partiti, perlomeno per come li abbiamo conosciuti fin qui, quali formazioni sociali a finalità politica, vale a dire preposti alla cura degli interessi generali di una comunità organizzata (a dimensione locale, nazionale o sovranazionale che sia), attraverso il libero concorso sia tra di loro che con altre formazioni sociali⁵ posto in essere – come dice la Carta – con “metodo democratico” ed avente per obiettivo la determinazione della “politica nazionale”⁶.

Per altro verso, non c'è neppure la “forma di governo”, perlomeno secondo l'accezione tradizionale ristretta (ma, in realtà, teoricamente riduttiva e impoverita) che la vede riferita alle dinamiche che si svolgono tra gli organi di vertice dell'apparato, in specie tra quelli della direzione politica, i quali ultimi – come si dirà a momenti – sono afflitti da una grave crisi d'identità e si dimostrano, per l'una o l'altra ragione, inadeguati ad assolvere al *munus* al quale sono istituzionalmente chiamati. Ed è chiaro che, venendo essi meno al compito al quale sono preposti, viene meno anche la possibilità di seguire a discorrere, così come un tempo, di una “forma di governo” risultante dalla loro attività e dai rapporti che tra di essi s'intrattengono.

D'altro canto, anche l'idea – come si sa, autorevolmente accreditata⁷ – che mette in correlazione la “forma di governo” al “sistema dei partiti”, segnatamente nel senso di considerare la prima fortemente condizionata dal modo di essere e di operare del secondo, sembra cogliere un fondo di verità, tuttavia distorcendolo e facendone oggetto di una eccessiva semplificazione e radicalizzazione teorica. La realtà è infatti assai più complessa, risultante da plurimi elementi attraversati da un moto incessante e segnati da spinte e contropunte parimenti plurime e vigorose, che portano ad equilibri assai precari e continuamente cangianti, nonché ad esiti per molti versi sfuggenti, refrattari a soggiacere a sistemazioni teoriche dotate di una pur relativa solidità. Per ciò che qui maggiormente preme mettere in evidenza, va rilevato che tanto la forma di governo quanto l'assetto dei partiti risentono, in una particolarmente elevata misura, della incidenza esercitata da fattori di altra natura, specie di quelli aventi origine esterna all'ordinamento statale, tra i quali mi preme qui richiamare l'attenzione sui tre seguenti: *a*) l'infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale e da organizzazioni sovranazionali (part., le Comunità europee prima ed ora l'Unione); *b*) le crisi ed emergenze dilaganti e riguardanti praticamente ogni ambito materiale di vita associata (in ispecie, la crisi economica, quella terroristica, l'ambientale, il fenomeno delle migrazioni di massa, ecc.); *c*) il formidabile sviluppo scientifico-tecnologico, in ispecie l'avvento

⁴ Cfr., sul punto, E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane*, a cura dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Giuffrè, Milano 1994.

⁵ Secondo la più accreditata dottrina (sopra tutti, T. MARTINES, in più scritti, tra i quali *La democrazia pluralista*, ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 239 ss.), il concorso in parola non si esaurisce infatti entro la cerchia dei partiti, coinvolgendo piuttosto anche altre formazioni sociali, specie quelle che nel modo più genuino ed espressivo danno voce al pluralismo in cui si articola la comunità organizzata. Di fatto, però, gli stessi partiti non hanno dato mostra di volersi aprire in significativa misura alla partecipazione di altri gruppi, neppure di quelli (come i sindacati) che godono di specifico riconoscimento costituzionale, portando così all'effetto di una riduttiva e asfittica implementazione del dettato costituzionale, col costo immediato di impoverire il valore democratico proprio in una delle sue più salienti e qualificanti manifestazioni, forse proprio in quella che, per antonomasia, ne dà la cifra identificante e più genuinamente espressiva (in argomento, di recente, G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quad. cost.*, 4/2017, 801 ss., spec. 804 ss., e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in Costituzionalismo.it, 1/2018, 234 ss.).

⁶ In argomento, di recente, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 30 ottobre 2017; i contributi di O. MASSARI, *Partiti e parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*, e G. VECCHIO, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*, in *Il problema del partito politico tra scienza politica e diritto*, in *Nomos*, 3/2017; S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Pol. dir.*, 2/2018, 169 ss.; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 211 ss., e, da ultimo, i contributi al Convegno su *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*, svoltosi all'Università di Roma “La Sapienza” il 29 novembre 2018.

⁷ Faccio qui richiamo, ovviamente, alla nota tesi di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 634 ss., il cui punto di vista va nondimeno raffrontato con quello manifestato da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Ann., III (2010), 538 ss.; sullo studio delle forme di governo interessanti spunti ricostruttivi di ordine metodico-teorico sono ora in A. MORELLI, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in Federalismi.it, 1/2017, 11 gennaio 2017.

d'internet e il conseguente diffondersi di strumenti di immediata, universale comunicazione di massa.

Il vero è che a mettere in crisi le nozioni tradizionali di “forma di governo” e di “sistema dei partiti”, determinandone – come si dirà a momenti – un'autentica mutazione genetica, è stata la crisi dello Stato nazionale⁸, che ha coinvolto nella sua caduta tutte le categorie teorico-ricostruttive di natura “curtense”, che assumevano cioè di essere autosufficienti nella dimensione statale così come lo era in sé e per sé l'idea di Stato: una crisi resa evidente dalla tragedia della seconda grande guerra, all'esito della quale si sono avviati processi politico-istituzionali volti a parare il rischio di un nuovo conflitto che avrebbe verosimilmente prodotto l'effetto della fine della storia della umanità, processi che hanno portato – come si sa – alla formazione di organizzazioni abilitate a porre vincoli ora più ed ora meno intensi (comunque, tendenzialmente stringenti) a carico della sovranità degli Stati, tra le quali – per ciò che qui specificamente importa – quelle costitutesi in Europa.

È interessante fermare, sia pure solo per un momento, l'attenzione su un fenomeno singolare, che ha accompagnato le più salienti vicende storico-politiche per molti decenni fino a rendersi particolarmente vistoso e inquietante proprio nel tempo a noi più vicino.

La storia alle volte è capricciosa e – come si sa – dà vita a nemesi imprevedibili. Il nazionalismo ha avuto un andamento in un certo senso circolare, finendo col rinchiudersi in se stesso e tornare così al punto di partenza, pur se in forme complessivamente rifatte. Abbiamo cioè sotto gli occhi un autentico ossimoro politico-istituzionale che pervade l'intera “materia” costituzionale⁹, non lasciando perciò immune – come si dirà a momenti – l'idea stessa di Costituzione, la sua forza, la capacità di dare un ordine alle più salienti dinamiche della vita di relazione. La crisi dello Stato nazionale ha fatto – come si diceva – tutt'uno con la istituzione e la crescita delle organizzazioni sovranazionali, le quali, però, unitamente alla esplosione delle crisi ed emergenze suddette, hanno portato, da noi come altrove¹⁰, alla nascita di nuove formazioni politiche, in alcune delle quali si è assistito ad un rigurgito di nazionalismo misto a populismo¹¹ che ha pervaso come un virus

⁸ ... su cui, per tutti, AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2015, ed *ivi*, per i profili storico-istituzionali, part. L. CHIARA, *La vicenda storica dello Stato nazionale, la sua crisi, i riflessi al piano della tutela dei diritti fondamentali*, 25 ss.

⁹ ... sulla cui nozione, le questioni teoriche aperte, le implicazioni di ordine politico-istituzionale si può, se si vuole, vedere il mio *La “materia” costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 12 dicembre 2017.

¹⁰ V., ad es., per la Spagna il chiaro quadro di sintesi che è ora in R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2018, 349 ss., spec. 361 ss.

¹¹ ... su di che, tra i molti altri, v. i contributi che sono nel fasc. 3/2015 di *Dir. pubbl. comp. eur.*, nonché in J.-W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?* (2016), trad. it., Università Bocconi Editore, Milano 2017; A. SPADARO, in più scritti, tra i quali di recente *Sui rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 26 gennaio 2017, spec. 19 ss.; *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 giugno 2018, e, ora, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, Relazione al Seminario di *Quad. cost. su La forma di governo italiana nel settantennio della Costituzione*, Bologna 17 settembre 2018, in *paper*; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 29 luglio 2017; D. PALANO, *Populismo*, Editrice Bibliografica, Milano 2017; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017; G. GRASSO, *Le “mouvement 5 étoiles” et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populisme?*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 205 ss. e, dello stesso, *La “cifra democratica” del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2017, 616 ss.; A. MORELLI, *La democrazia come sistema aperto: il caso italiano*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 82 ss., e, dello stesso, ora, *Dal populismo ai populismi e ritorno. Appunti per una mappatura delle concezioni illiberali della rappresentanza e della funzione giurisdizionale*, relaz. all'incontro di studio su *Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale*, Catania 8-9 novembre 2018, in *paper*, e *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. il cap. I; i contributi alla prima sessione, dedicata a *Democrazia, partecipazione popolare e populismo*, del Convegno AIC su *Democrazia, oggi*, Modena 10-11 novembre 2017, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, e, part., *ivi*, la relazione di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, 3 ss., già apparsa in *Rivista AIC*, 3/2018, 11 luglio 2018; nello

inarrestabile tanto il “sistema” dei partiti quanto il “sistema” (e la forma) delle istituzioni governanti: un nazionalismo-populismo, insomma, che dà la cifra identificante delle maggiori trasformazioni strutturali avutesi in seno alla comunità così come all’apparato.

Emblematica di questa vicenda è la mutazione genetica subita dalla Lega: in origine movimento territorialmente localizzato a finalità separatista, oggi diffuso nell’intero territorio della Repubblica ed emblema di nazionalismo esasperato.

L’antieuropeismo ha, da noi come altrove¹², radici ramificate e diffuse in seno al corpo sociale, alimentandosi in rilevante misura dalla perdita di quote viepiù rilevanti di sovranità da parte dello Stato¹³, la cui erosione graduale, seppur non lineare bensì discontinua e tuttavia inarrestabile, ha portato (e porta) all’effetto di rendere sempre più gravosi ed incisivi i vincoli a carico sia delle istituzioni di governo che dei partiti che li incarnano (e, perciò, per riprendere il linguaggio adoperato da chi ha organizzato il nostro incontro, della “forma di governo” e del “sistema dei partiti”): vincoli nei cui riguardi chi li subisce si mostra sempre più insofferente, motivando peraltro dissensi e resistenze a darvi seguito con le strutturali, innegabili carenze dell’ente da cui quei vincoli originano¹⁴.

3. Dalla crisi della “forma di governo” alla crisi della “forma di Stato” e della stessa Costituzione (cenni alla principali torsioni subite dal modello costituzionale)

Tutto ciò ha una immediata ricaduta non soltanto – come si diceva – sui partiti e sul loro modo di fare politica e, dunque, riprendendo il tema sul quale siamo oggi chiamati a confrontarci, sulla forma di governo ma anche (e più a fondo) sulla forma di Stato, nella sua usuale accezione che la

vol. coll. ora cit., v., pure V. PAZÉ, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, 605 ss., e A. PERTICI, *La Costituzione italiana alla prova del populismo*, 621 ss.; I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari 2018; E. SCODITTI, *Populismo e diritto. Un’introduzione*, in [Questione Giustizia](#), 10 settembre 2018. Infine, l’IMF Working Paper su *Populism and Civil Society*, curato da T. BOERI - P. MISHRA - C. PAPAGEORGIOU - A. SPILIMBERGO, in [ASTRID](#), e, pure *ivi*, con specifico riguardo alla Germania, lo studio curato per conto della Bertelsmann Stiftung da R. VEHRKAMPF - W. MERKEL, *Populismusbarometer 2018. Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2018*.

¹² Un raffronto tra le principali esperienze in Europa è in AA.VV., *La rappresentanza politica nell’Unione europea alla prova dell’euroscetticismo*, a cura di P. Marsocci, Editoriale Scientifica, Napoli 2015.

¹³ Di una “sovranità condivisa” tra Unione e Stati si discorre nei miei *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in [Rivista AIC](#), 2/2011, 3 giugno 2011, spec. 18 ss., e *L’integrazione europea, attraverso i diritti, e il “valore” della Costituzione*, in AA.VV., *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Aracne, Roma 2014, 473 ss., nonché in [Federalismi.it](#), 12/2014, 11 giugno 2014. Notazioni critiche sul punto in A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in [Rivista AIC](#), 3/2017, 2 agosto 2017, 11 s., e S. SASSI, *Crisi della sovranità e diritto transnazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 247 ss. V., inoltre, i contributi che sono in AA.VV., *Sovranità e rappresentanza. Stato, autonomie territoriali e processi di integrazione sopranazionale*, a cura di A. Pérez Miras - E.C. Raffiotta - G.M. Teruel Lozano - F. Vecchio, Editoriale Scientifica, Napoli 2018. Particolarmente utile per un inquadramento generale è l’intervista a P. Schiera di F. PEDRINI, *Colloquio su Stato, Diritto e Costituzione*, in *Lo Stato*, 10/2018, 257 ss., spec. 274 ss.

Estremamente disagiata è, poi, stabilire quanta parte sia ormai stata ceduta dagli Stati all’Unione, ciò che richiederebbe indagini mirate per i singoli campi materiali di esperienza, non poco approfondite e soggette quindi a continue verifiche, a motivo del carattere mobile, perennemente instabile, dei riparti di competenze che si hanno tra gli enti suddetti.

¹⁴ Ricorrente, a mo’ di *refrain*, è la critica, peraltro non infondata ma bisognosa di supporto argomentativo ben più solido di quello che è ad essa usualmente offerto, secondo cui è tangibile e vistosa la mancanza di solidarietà sia degli Stati *inter se* che dell’Unione nei riguardi dei Paesi maggiormente deboli ed esposti al vento impetuoso delle crisi, tra i quali, con specifico riguardo al fenomeno migratorio, il nostro: riferimenti in V. BERLINGÒ, *L’humanitas e la fondamentalità del diritto: il ‘trattamento’ degli immigrati irregolari*, in *Dir. amm.*, 3/2017, 529 ss.; R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in [Federalismi.it](#), 14/2017, 12 luglio 2017, e, ora, C. PINELLI, *Il principio di dignità e la giurisprudenza sui diritti dei richiedenti asilo*, in *Diritti Comparati*, 3/2018, 6 novembre 2018, nonché nei miei [Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio](#), in questa [Rivista. Studi 2017/III](#), 445 ss., e *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in [Osservatorio Costituzionale AIC](#), 2/2018, 9 luglio 2018.

vede riferita al rapporto tra comunità governata ed apparato governante¹⁵. Che si dia un fittissimo, inestricabile intreccio tra le dinamiche della forma di governo e quelle della forma di Stato è cosa talmente risaputa da non richiedere qui che si spenda parola alcuna a sua riprova, come pure è assai noto che tra di esse e le dinamiche interne ai partiti e dei partiti tra di loro si dà un mutuo ininterrotto e corposo condizionamento.

Il punto cruciale da chiarire è se le alterazioni riscontratesi e quelle in via di svolgimento rispetto sia al modello costituzionale che all'esperienza pregressa ed ancora fino a poco tempo fa affermatasi siano tali da non consentire più di adoperare, come un tempo, le stesse categorie di base di "forma di governo" e di "forma di Stato". Il che vale come chiedersi se il modo complessivo di fare politica abbia una sua "forma", comunque idonea ad iscriversi entro la cornice dello Stato costituzionale.

Non posso al riguardo celare un certo, crescente pessimismo, pur interrogandomi – ciò che farò sul finire di questa riflessione – sulla possibilità di recuperare, sia pure con connotati complessivamente originali, almeno in parte ciò che è andato perduto, sì da non disperdere la cornice suddetta al cui interno soltanto la Costituzione, per come l'abbiamo conosciuta secondo il modello d'ispirazione liberaldemocratica¹⁶, può seguitare ad avere senso.

Si consideri, ad es., la condizione in cui, ormai da tempo (ma soprattutto al presente), versano le assemblee elettive, quali sedi naturali della rappresentanza politica. È persino banale dover qui rammentare che il calo vistoso di credibilità da esse patito, che ha cause remote ma che oggi ha raggiunto punte un tempo inimmaginabili, emblematicamente testimoniate dalla incultura politica (e, anzi, dalla incultura *tout court*) di molti degli eletti che dà vita ad una miscela esplosiva con un diffuso e vistoso calo del senso della cosa pubblica¹⁷, riflette la propria negativa immagine, a un tempo, sulla forma di governo e sulla forma di Stato, determinandone una grave, forse irrimediabile, torsione.

La selezione del personale politico richiederebbe una trattazione a sé, nei modi coi quali si realizza risiedendo una delle cause di maggior rilievo del complessivo decadimento delle istituzioni repubblicane. Se poi a ciò si aggiungono i condizionamenti che vengono *ab extra* e il peso schiacciante di quelle crisi ed emergenze alle quali si faceva poc'anzi richiamo se ne ha un quadro assai indicativo, seppur incompleto, della gravità della situazione in atto.

Non v'è solo – come molti, con eccessiva semplificazione, rilevano¹⁸ – un'alterazione marcata degli equilibri tra Parlamento e Governo, a beneficio del secondo, reso palese ad es. dall'uso che ormai da tempo si fa degli strumenti di normazione¹⁹; v'è – per ciò che più importa – uno

¹⁵ Di "forma di Stato" – come si sa – si discorre anche in altri sensi, e specificamente con riferimento alla distribuzione territoriale del potere e, dunque, per riprendere antiche etichette (che nondimeno richiederebbero un complessivo, critico ripensamento), ai rapporti tra sovranità e autonomia. Questo versante non può essere ora toccato neppure di striscio; è chiaro che – come si viene dicendo – tutto si tiene e, perciò, per un verso, le relazioni interordinamentali non lasciano indenni i rapporti in parola, concorrendo in rilevante misura al sostanziale svuotamento dell'autonomia, mentre, per un altro verso, a quest'esito dà il suo non secondario apporto la crisi dei partiti e il mancato riconoscimento di un'apprezzabile capacità di autodeterminazione delle ramificazioni periferiche dei partiti specie per ciò che attiene alla definizione delle alleanze e, di conseguenza, della linea politica. Della qual cosa si hanno numerose e particolarmente attendibili testimonianze con riguardo alle gestione delle crisi di governo, specie in ambito regionale e nei grossi centri urbani.

¹⁶ Non torno qui infatti ad interrogarmi circa la possibilità di far uso del termine caricandolo di generale valenza, astraendo cioè dalle esperienze maturate nei Paesi di tradizioni liberaldemocratiche (su ciò, per tutti, A. SPADARO, in molti scritti, tra i quali, in forma organica, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994); resto, dunque, solo a questi ultimi ordinamenti, appuntando specificamente l'attenzione sul nostro, al quale si riferiscono le notazioni che di qui ad un momento si faranno.

¹⁷ Su ciò L. VENTURA ha, tra gli altri, ripetutamente e con opportuni rilievi insistito, riprendendo con originali sviluppi un pensiero caro al nostro comune Maestro, T. Martines (ad es., in *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 30 aprile 2013).

¹⁸ Ancora da ultimo, la tesi della centralità del Governo in seno alla forma di governo è ribadita da S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Mucchi, Modena 2018.

¹⁹ Ricordo qui solo un noto saggio di quasi mezzo secolo addietro di E. CHELI su *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, apparso sulla *Riv. trim. dir. pubbl.* del 1959; se, poi, v'è

svilimento complessivo di entrambi e, *per ciò stesso*, della forma che dal primo prende il nome.

Faccio qui solo un esempio, per dare un minimo di concretezza al discorso che vado facendo. E, dunque, si pensi proprio al rapporto fiduciario, l'asse portante – secondo una risalente tradizione teorica – della forma di governo parlamentare. Ebbene, i condizionamenti venuti *ab extra* (dall'Unione europea, dalla Comunità internazionale, da soggetti comunque operanti fuori dei confini nazionali, quali le agenzie di *rating*) sono ormai talmente vigorosi, praticamente decisivi, che non è esagerato ritenere che i Governi, specie nei Paesi maggiormente esposti al vento impetuoso della crisi economica e delle emergenze in genere, si formano e durano in carica sempre che su di essi si dia e mantenga il consenso dei *partners* europei e dei mercati internazionali. Certo, la fiducia parlamentare rimane pur sempre un elemento costitutivo del quadro istituzionale complessivo; oggi, però, accanto ad essa (e, forse, al di sopra di essa) c'è, *deve* esservi, anche un'altra fiducia, senza la quale non solo il Governo ma lo stesso Parlamento non possono durare ed operare.

Ricordiamo tutti le vicende che hanno portato, nel corso di alcune stagioni particolarmente sofferte, alla nascita del Governo Monti prima e di quello Conte poi²⁰. Nell'un caso e nell'altro, poi, si è assistito ad una sovraesposizione politica del Capo dello Stato, quale gestore degli stati di crisi, chiamato ad assumere decisioni di inusitata gravità, che hanno avuto per specifico punto di riferimento proprio le possibili reazioni dei mercati e il mantenimento della credibilità da parte dei *partners* europei; e su ciò credo che tutti possiamo convenire, al di là del fatto che si apprezzi ovvero si critichi l'operato del Presidente.

L'esperienza governativa ad oggi in corso assume, poi, un particolare rilievo anche per l'aspetto del palese squilibrio che si dà tra politica ed istituzioni, dello scollamento che tra di esse si registra, dello scostamento dal modello costituzionale. Basti solo por mente alla sostanziale, vistosa contrazione della figura del Presidente del Consiglio, la cui centralità di posizione, pur nella laconicità del dettato costituzionale, emerge da quest'ultimo con nitore sin dall'articolo dedicato alla formazione del Governo²¹. Malgrado le naturali oscillazioni delle esperienze maturate a seguito

qualcosa che di "sistematico" non ha ormai più niente (o quasi), questo è proprio il "sistema delle fonti", come pure con ingiustificata generosità ma sostanziale improprietà concettuale è usualmente chiamato (un animato confronto di punti di vista non convergenti si è avuto in occasione del Convegno su *Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008, a cura di M. Siclari, Editoriale Scientifica, Napoli 2012; interessanti spunti di ordine teorico-ricostruttivo possono ora vedersi in A. MORRONE, *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna 2018, e A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto. Studio sulla trasformazione delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino 2018). Ulteriori riferimenti e indicazioni possono, tra gli altri, aversi da G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano 2016; A. ALBERTI, *Il mono-fondamento della decretazione legislativa delegata e le sue ricadute pratiche*, in *Quad. cost.*, 4/2016, 721 ss. e, della stessa, *amplius*, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino 2015; L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 26 gennaio 2017, e S. ROSSI - N. SCARPELLINI, *La tartaruga a vela. Funzioni ed evoluzione del decreto-legge nell'ordinamento costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 giugno 2017; infine, G. SILVESTRI, *Costituzione e fonti primarie*, Relazione al Convegno su *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, Firenze 18 maggio 2018, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018; N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 10 luglio 2018, e F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018. Si fa poi il punto sull'esercizio del potere regolamentare nel *Focus* su *Dimensioni ed effettività del potere regolamentare. A trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2/2017, 27 novembre 2017).

²⁰ Numerosi e di vario segno i commenti sia all'una che all'altra vicenda [riferimenti, tra gli altri, quanto alla prima, nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi.it*, 23/2011, 30 novembre 2011, e, per la seconda, nei contributi al Seminario su *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2018, e, più di recente, in quelli che sono nei fasc. 3/2018 di *Quad. cost.* e 2/2018 di *Giur. cost.*, nonché, ora, il *forum* su *La intricata vicenda del Governo Conte*, che è nel [sito telematico](#) del Gruppo di Pisa, 7 novembre 2018, e AA.VV., *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Editoriale Scientifica, Napoli 2018].

²¹ Ovviamente, si può discutere, così come si discute, circa i lineamenti della figura presidenziale e il suo modo complessivo di essere e di operare, tanto secondo modello quanto secondo esperienza; che, nondimeno, si tratti di figura

dell'avvento della Repubblica²², l'incaricato ha sempre avuto un peso specifico notevole nel corso delle vicende che hanno portato alla nascita dei Governi: preludio di una posizione di sicuro rilievo in seno alla istituzione che dopo la nomina gli tocca presiedere (non a caso, d'altronde, i Governi prendono il nome dal Presidente e cadono laddove il Presidente stesso dovesse, per qualunque ragione, anche non politica, lasciare l'ufficio). In occasione della formazione del Governo Conte, si è invece assistito ad un fatto nuovo, che non sappiamo se resterà isolato ovvero se potrà ripetersi in circostanze analoghe, vale a dire al sostanziale svuotamento dell'incarico: segno premonitore di una vistosa torsione cui è andato soggetto il quadro costituzionale, in ispecie per ciò che concerne i poteri del Presidente del Consiglio, quali sia pur approssimativamente descritti nell'art. 95. L'impressione che si ha è che si sia venuto a formare un regime sostanzialmente consolare di governo, le maggiori decisioni venendo direttamente concordate dai *leaders* dei partiti alleati, con una partecipazione (di tono, però, decisamente minore) di altri esponenti politici, quale il Ministro dell'economia²³ e, appunto, lo stesso Presidente del Consiglio, chiamati a svolgere un ruolo comunque politicamente subalterno rispetto alla parte recitata a soggetto, senza copione²⁴, dai primi attori sulla scena²⁵.

4. *La degenerazione della democrazia in olocrazia, il ruolo frenante che può essere giocato dai garanti, in ispecie dai giudici, il paradosso o l'ossimoro costituzionale cui dà luogo l'attività da essi posta in essere a tutela dei diritti fondamentali*

Uno speciale significato va, poi, assegnato al ruolo del *web*, in generale ormai praticamente in ogni esperienza di vita in comunità ma specialmente, per ciò che qui maggiormente importa, in quelle di natura politico-istituzionale. La ricerca spasmodica da parte degli esponenti politici di ogni colore (ma soprattutto di alcuni) di un contatto diretto con la massa informe dei cybernauti fa sì che proprio il *web* si ponga quale il luogo elettivo nel quale vengono a maturazione o, come che sia, sono sollecitate a formarsi le decisioni di maggior rilievo, con riflessi immediati a carico dei diritti fondamentali e per l'intero spettro dei beni della vita costituzionalmente protetti²⁶.

Di qui, il rischio viepiù incombente della degenerazione della democrazia in olocrazia, di cui la

non paragonabile a quella del Ministro *uti singulus*, al di là delle diverse letture che dell'uno e dell'altra si diano, è innegabile (ha, di recente, fatto il punto sulla figura presidenziale I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli 2018).

²² Ancora di recente, una sensibile dottrina (G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in *ASTRID*, 5/2018, 9 aprile 2018, 5) ha opportunamente rilevato che "equilibri instabili e assetti variabili sono un elemento tipico della storia repubblicana, specie di quella recente".

²³ ... peraltro in costante e grave affanno a causa del *pressing* cui è sottoposto dai *leaders* dei partiti che gli chiedono di fare il miracolo di reperire le ingenti risorse richieste al fine della pur parziale realizzazione del "contratto di governo".

²⁴ Nelle recite a teatro, soprattutto in quelle dei grandi artisti, l'improvvisazione non di rado è la chiave del successo; in politica, purtroppo, rischia molte volte di esser foriera di guasti anche assai gravi, quali ad es. si hanno quando le improvvise dichiarazioni di esponenti di spicco provocano brusche impennate dello *spread* o reazioni scomposte da parte dei *partners* politici che, sommate alle prime, danno vita ad una spirale perversa ed incontrollabile nei suoi effetti e nelle possibili implicazioni.

²⁵ In altra occasione, mi sono dichiarato nel senso che i due Vicepresidenti del Consiglio si porrebbero quali le basi portanti di una costruzione triangolare avente al vertice il Presidente del Consiglio, un vertice tuttavia non autenticamente decisionale ma meramente ancillare o, tutt'al più, chiamato a dare il suo apporto al raggiungimento di ardue e sempre più problematiche mediazioni tra le proposte politiche provenienti dalle due parti politiche alleate (v., dunque, il mio Intervento al *forum* organizzato dalla *Rivista del Gruppo di Pisa* su *La intricata vicenda del Governo Conte*, cit.).

²⁶ Sulla tutela dei diritti nel cyberspazio, di recente e per tutti, G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Egea, Milano 2017, e A. MORELLI - O. POLLICINO, *Le metafore della rete. Linguaggio figurato, judicial frame e tutela dei diritti fondamentali nel cyberspazio: modelli a confronto*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 19 marzo 2018; v., inoltre, lo studio curato da V. SALVATORE per conto del Servizio ricerca del Parlamento europeo (EPRS) su *Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali. Una prospettiva di diritto comparato*, ottobre 2018, in *ASTRID*.

storia ci ha consegnato tristi, eloquenti, inconfutabili testimonianze²⁷. Tutti ormai operano attraverso il *web*: anche i massimi garanti del rispetto delle regole del gioco non riescono a sottrarsi a questa autentica *Grundnorm*, per il fatto elementare di tutta evidenza che proprio questo è il terreno o il tavolo sul quale la partita si svolge. Si gioca infatti comunicando e si comunica soprattutto, se non pure esclusivamente, via *web*, oltre che attraverso i mezzi tradizionali di trasmissione del pensiero, quali la stampa e la televisione²⁸.

Nel *web*, tuttavia, si annida e riproduce il cancro della democrazia rappresentativa e, perciò, piaccia o no, della democrazia *tout court*, dal momento che, pur nei limiti evidenti e crescenti dimostrati dalla rappresentanza, non si è ancora riusciti ad inventare un sistema migliore di questo al fine di assicurare il governo di società complesse, quali sono gli Stati contemporanei ed altre organizzazioni (tra le quali, principalmente, l'Unione europea) che, pur nei tratti originali loro tipici, si rifanno con corposi adattamenti al modello statale (segnatamente, a quello di stampo federale o parafederale).

Il *web* concorre, infatti, ad aggravare ulteriormente la crisi, forse la vera e propria agonia, della rappresentanza politica: la c.d. (impropriamente detta) "democrazia elettronica"²⁹ insinua e diffonde, come un male inarrestabile, il convincimento che possa farsi a meno della democrazia rappresentativa o, comunque, che essa debba svolgere un ruolo meramente ancillare, di proiezione e "razionalizzazione" delle decisioni assunte via *web*.

È singolare che i partiti non si avvedano dei rischi per la loro stessa sopravvivenza, sia pure in forme inusuali rispetto al passato, ai quali vanno incontro nel momento in cui affidano le loro speranze di catturare consenso al *web*, svilendo di conseguenza in misura crescente l'istituto della rappresentanza, nella sua più genuina ed espressiva manifestazione. Il timore è che, quando finalmente ne avranno consapevolezza, sarà ormai troppo tardi per far riavvolgere la storia su se stessa.

È in questo scenario a tinte fosche e per più aspetti inquietante che s'inscrive il ruolo dei garanti della tenuta del sistema, in specie di quelli cui è fatta specifica menzione nella Carta, ma appunto non solo di essi: si pensi, ad es., al servizio quotidianamente reso dai giudici comuni, molte volte in modo discreto, nell'ombra, e tra non poche difficoltà ed ostacoli di vario genere, altre volte invece sotto i riflettori e con una sovraesposizione mediatica talora involontaria, talaltra invece ricercata ed eccessiva.

È interessante fermare, sia pure solo per un momento, l'attenzione su un punto di cruciale rilievo, specie per i riflessi che possono aversene a carico della Costituzione, con riguardo all'attività svolta dai giudici e dai garanti in genere: un punto al quale si rende evidente un duplice paradosso o, se si vuole, un ossimoro emergente dal quadro complessivo in cui s'inscrive la loro

²⁷ ... la più drammatica delle quali è data dal processo a Gesù, mirabilmente descritto in un noto passo giovanneo fatto oggetto di molti commenti di vario segno (segnalo qui solo i contributi di A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit.; G. ZAGREBELSKY, *Il "Crucifige!" e la democrazia*, Einaudi, Torino 1995, e M. MIGLIETTA, *I.N.R.I. Studi e riflessioni intorno al processo a Gesù*, Satura, Napoli 2011). Ha, ancora non molto tempo addietro, avvertito del rischio dello scivolamento in un regime olocratico G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in Costituzionalismo.it, 2/2017, 16 settembre 2017, 1 ss. In prospettiva comparata, v., poi, utilmente, AA.VV., *Constitutional Democracy in Crisis?*, a cura di M.A. Graber - S. Levinson - M. Tushnet, Oxford University Press, Oxford 2018. Con specifico riguardo alle forme occulte di manipolazione del consenso tramite la rete, in merito alle quali è venuta formandosi – come si sa – una letteratura ormai imponente, v., almeno, A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Giur. cost.*, 6/2017, 3136 ss.

²⁸ Profitto dell'opportunità oggi offertami per riprendere un pensiero che ho manifestato in altra, recente occasione, rilevando come attraverso il "dialogo" fitto e costante con la pubblica opinione i massimi garanti del sistema possano dar ulteriore credito al convincimento diffuso che essi non si distinguano dagli operatori politico-istituzionali e dagli attori politici in genere che fanno proprio del ricorso alla comunicazione mediatica il canale privilegiato e la fonte principale al fine di lucrare consenso. Con il che, però, il rischio micidiale cui essi vanno incontro è che, proprio a causa di siffatta confusione dei ruoli, essi possano ulteriormente delegittimarsi.

²⁹ ... in merito alle cui espressioni, tra i molti altri, v. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-'democracy')*, in *Dir. informat.*, 2003, 465 ss.; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari 2007; M. MACALUSO, *Democrazia e consultazione on line*, FrancoAngeli, Milano 2007; F. ORAZI - M. SOCCI, *Il grillismo. Tra democrazia elettronica e movimento personale*, Carocci, Roma 2014; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2017.

opera.

Allo scopo di salvaguardare la Costituzione, in ispecie i diritti e gli interessi in genere costituzionalmente protetti, i garanti si trovano infatti non di rado costretti a piegare e distorcere il loro ruolo, sovraccaricandolo di valenza politica, per ciò stesso facendo luogo a gravi e alle volte diffuse torsioni della Costituzione stessa, tanto nella parte organizzativa quanto in quella sostantiva. Se ne ha una condizione di *stress* e di vera e propria sofferenza in cui versa il principio della separazione dei poteri, a motivo della confusione e dell'appannamento dei ruoli istituzionali, che non lascia a conti fatti indenne l'intero impianto costituzionale³⁰.

Indice eloquente e – ad esser franchi – allarmante di questa tendenza è lo scostamento, che sempre più di frequente viene a determinarsi, dai canoni che stanno a base dei processi, segnatamente – per ciò che qui maggiormente importa – di quelli che si svolgono presso la Consulta, a partire dal canone della rilevanza e, in genere, della incidentalità, del quale si è fatto in non poche occasioni un abnorme utilizzo³¹, come pure del canone costituzionale che circoscrive l'oggetto dei giudizi di costituzionalità alle sole norme risultanti da leggi ed atti a queste equiparati, indebitamente esteso, sia pure nel corso di una peculiare ed anomala vicenda³², altresì a norme non scritte, quale quella di adattamento automatico a norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Viene in tal modo ad emergere, prepotentemente, l'“anima politica” – com'è usualmente chiamata – del giudice delle leggi a tal punto da sopraffare quella giurisdizionale, con conseguente snaturamento complessivo dell'organo³³. Una tendenza o, diciamo pure, una tentazione, questa, alla quale talora indulgono gli stessi giudici comuni, specie laddove, sollecitati dal bisogno di dare risposte credibili e complessivamente appaganti alle domande di giustizia che sono loro rivolte da una umanità dolente, forzano³⁴ gli argini segnati dalle leggi e dalle fonti di

³⁰ Non si dimentichi, d'altronde, che il principio in parola è una delle due gambe che consentono alla Costituzione ed allo Stato costituzionale di portarsi avanti e di affermarsi negli ordinamenti di tradizioni liberali, secondo la felice e ad oggi insuperata intuizione dei rivoluzionari francesi racchiusa nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

³¹ Le espressioni più vistose di questo *trend* sono date da [Corte cost. n. 10 del 2015](#) e dalle note, discusse (e discutibili) pronunzie in materia elettorale. In dottrina, tra i molti altri, v., almeno, quanto alla prima, i commenti che sono richiamati in testa alla decisione da questa *Rivista*, e gli altri che sono in *Quad. cost.*, 3/2015, e in *Giur. cost.*, 1/2015, e, più di recente, G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 59 ss., e A. STEVANATO, *Oltre la sentenza n. 10/2015: la modulazione temporale degli effetti delle sentenze di accoglimento fra limiti costituzionali e nuove prospettive della giustizia costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3/2018, 23 ottobre 2018, 185 ss.; per le seconde, v. AA.VV., *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, a cura di G. Ferri, ESI, Napoli 2017; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, spec. 127 ss., nonché i contributi che sono in *ASTRID*, 12/2018, 19 settembre 2018, ed *ivi*, part. S. LIETO, *Legge elettorale e controllo di costituzionalità. Ovvero: quando il fine giustifica (sempre?) i mezzi*.

³² Il riferimento – com'è chiaro – è alla discussa (e discutibile) [sent. n. 238 del 2014](#), sulla quale è piovuta una messe di commenti di vario segno, molti dei quali, nell'affrontare la questione ora evocata, hanno palesemente risentito del merito della vicenda, del bisogno cioè di dare un qualche ristoro ad un bene indisponibile della vita, quello della dignità della persona umana, calpestato dai criminali nazisti in occasione della seconda grande guerra.

³³ Del precario equilibrio, frequentemente alterato, che si intrattiene tra le “anime” in parola, v., tra gli altri, C. DRIGO, *Le Corti costituzionali fra politica e giurisdizione*, Bononia University Press, Bologna 2017; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano 2017; AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Atti della Tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa (Pisa, 15 dicembre 2016), a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017.

³⁴ ... particolarmente, ma non solo, a mezzo della tecnica dell'interpretazione conforme, portata non di rado ad esasperate applicazioni [riferimenti in G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano 2006 e, della stessa, *La Costituzione “sottintesa”*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazione adeguatrice*, Giuffrè, Milano 2010, 3 ss., e [La \(parziale\) riconversione delle “questioni di interpretazione” in questioni di legittimità costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi 2016/II](#), 293 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX (2016), 391 ss.; AA.VV., *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, a cura di G. Bronzini e R. Cosio, Giuffrè, Milano 2017, spec. i contributi di cui alla parte II; G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, cit., 99 ss.; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi*, cit., 37 ss., e con particolare riferimento all'ordinamento spagnolo, R.G. RODIO, *Il Tribunal Constitucional spagnolo ed i limiti all'interpretazione conforme a Costituzione*, in [DIRITTFONDAMENTALI.IT](#), 2/2018, 13 novembre 2018. Con specifico riguardo alla CEDU, v., ora,

diritto in genere ovvero colmano strutturali lacune da questi indebitamente lasciate per farsi legislatori, talvolta persino legislatori di revisione costituzionale e – più ancora – legislatori costituenti (nei casi in cui la riscrittura della Carta coinvolge gli stessi principi fondamentali dell'ordinamento)³⁵. È nondimeno assai complicato, tanto al piano teorico-ricostruttivo quanto nella pratica, stabilire dove passa, per ciascun enunciato positivo, la linea di confine tra gli aggiornamenti semantici consentiti per via d'interpretazione e quelli che invece si pongono oltre la linea ideale di confine del campo materiale segnato dalla lettera e dagli altri canoni che stanno a base dell'interpretazione medesima³⁶.

La giurisprudenza, specie con riguardo alle questioni maggiormente esposte ai condizionamenti delle crisi ed emergenze dietro indicate, tende perlopiù a fare riferimento a beni della vita o interessi costituzionalmente riconosciuti e bisognosi di essere comunque messi al riparo da minacce dalla varia provenienza ed intensità al fine di giustificare l'operazione posta in essere, tanto più laddove si dimostri essere innovativa rispetto a precedenti orientamenti³⁷. Insomma, la messa da canto di canoni considerati dallo stesso giudice dapprima indisponibili sembra giustificarsi nel principio *salus rei publicae suprema lex esto* che obbliga la Costituzione a subire un sacrificio grave della sua vis prescrittiva allo scopo di potersi comunque... riaffermare e trasmettere anche alle generazioni che verranno³⁸.

Viene allora spontaneo, ancora una volta, chiedersi: *il fine giustifica sempre il mezzo? E, specificamente, un fine in tesi costituzionale può giustificare un mezzo incostituzionale (e, persino, anticostituzionale)*³⁹? Ove dovesse risponderci affermativamente⁴⁰, sarebbe poi necessario ulteriormente chiedersi fino a che punto quest'esito possa essere tollerato ed assorbito dal sistema senza che se ne abbia una torsione irrimediabile dello Stato costituzionale e, con essa, a conti fatti, lo smarrimento stesso della Costituzione.

Ecco, dunque, il paradosso o l'ossimoro: la Costituzione giustifica ed anzi impone il mezzo, in vista della propria sopravvivenza; ma il mezzo rischia poi di far suonare le campane a morto per la

P. ROSSI, *L'interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte EDU: quale vincolo per il giudice italiano?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, e L. CASSETTI, *La "manipolazione" dell'efficacia delle sentenze della Corte EDU: misure riparatorie generali e sentenze pilota per andare oltre la "giustizia del caso singolo"*, relaz. alle XI Giornate di Diritto costituzionale su *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte interamericana dei diritti umani*, svoltesi a Messina il 10 e 11 settembre 2018, in *paper*, spec. al § 4; quanto al diritto dell'Unione europea, v., almeno, G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012; AA.VV., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Jovene, Napoli 2015; V. PICCONE, in più scritti, tra i quali, da ultimo, *A prima lettura della sentenza della Corte di Cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Diritti Comparati*, 16 marzo 2018, 298 ss. Molto importanti sono le recenti sentenze della Corte giust., Grande Sez., 6 novembre 2018, C-684/16, *Max Planck Gesellschaft c. T. Shimizu*; C-569/16, *Stadt Wuppertal c. M.E. Bauer* e C-570/16, *TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker Willmeroth eK c. M. Broßonn*].

³⁵ Le pronunzie maggiormente creative o "normative" – come sono usualmente chiamate – sono infatti proprio quelle che prendono di mira, pur se in modo abilmente mascherato, lo stesso dettato costituzionale, non risparmiandolo a conti fatti in alcuna sua previsione.

³⁶ ... tra i quali, con specifico riguardo all'interpretazione costituzionale, quello dell'*original intent*, al quale la giurisprudenza ha – com'è noto – riconosciuto una particolare valenza (spec. in [Corte cost. n. 138 del 2010](#)).

³⁷ È ciò che è appunto accaduto, ad es., per la materia elettorale, con la svolta che ha portato ad attrarre al sindacato di costituzionalità una disciplina che fino ad allora sembrava radicarsi stabilmente in una "zona franca", immune al sindacato medesimo.

³⁸ Non si tratta, peraltro, di una novità solo del tempo a noi più vicino: si rammenti, infatti, la motivazione data da [Corte cost. n. 15 del 1982](#), con cui è stata fatta salva una disciplina normativa che prolungava in modo abnorme e con sacrificio di beni della vita indisponibili (a partire da quello della dignità della persona umana) la durata della carcerazione preventiva al dichiarato intento di non dar modo a persone sospette di appartenere alle brigate rosse di esser rimesse in libertà per scadenza dei termini.

³⁹ Quest'ultimo termine è qui, ancora una volta, ripreso da A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, ESI, Napoli 1990, 262 ss.

⁴⁰ Non si perda tuttavia di vista il severo ammonimento di un'accreditata dottrina, secondo cui "i fini non giustificano mai i mezzi, perché sono sempre i mezzi a prefigurare i fini" (A. PUGIOTTO, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 169).

stessa Costituzione. Un circolo perfetto e perverso allo stesso tempo, insomma.

Come si avvertiva in sede di notazioni iniziali di questo studio, abbiamo cominciato col parlare di forma di governo e sistema dei partiti e abbiamo finito col discorrere dei principi fondamentali, a partire da quello di separazione dei poteri e di dignità della persona umana, e, dunque, a conti fatti, col trattare di Costituzione, della sua essenza e capacità di farsi valere, specie nelle congiunture, quale quella presente, maggiormente travagliate e incerte.

5. Un secondo paradosso: l'integrazione sovranazionale dà alimento al populismo ed al nazionalismo ma può, allo stesso tempo, porre un argine alla loro impetuosa e rovinosa diffusione, specie laddove si faccia luogo alla "federalizzazione" sia dei partiti che degli operatori di giustizia

Ci si deve a questo punto chiedere se, in che misura e a mezzo di quali risorse si possa tentare di invertire la tendenza alla degenerazione complessiva del sistema, al piano politico come a quello istituzionale e, in ultima istanza, a quello costituzionale.

Per vero, non siamo in grado di dire se sia stato, o no, superato il punto di non ritorno, se cioè possa darsi almeno in parte riparo ai guasti riscontrati nel "sistema dei partiti" – se vogliamo seguitare a chiamarlo eufemisticamente così – e nei meccanismi istituzionali (tanto in quelli specificamente riguardanti le dinamiche della forma di governo quanto negli altri che attengono alla relazione tra comunità governata ed apparato governante).

La degenerazione della democrazia in olocrazia temo che sia inevitabile, qualora non si adottino efficaci misure di contenimento dell'uso selvaggio del *web*, per effetto del quale la via risulta spianata ad una crescita abnorme, incontrollata, del populismo, il quale poi ha buon gioco per affermarsi e rinfocolarsi in misura crescente a causa delle perduranti e sempre più vistose e preoccupanti emergenze, di cui si diceva.

Ora, un ruolo frenante, di contrappeso, al *mix* di populismo e nazionalismo può essere esercitato, come si viene dicendo, per un verso, dall'ulteriore avanzata del processo d'integrazione sovranazionale e, per un altro, dall'infittirsi del dialogo tra le Corti. Ed è proprio in questo scenario che si ha riscontro del secondo paradosso, poc'anzi evocato e rispetto al primo non meno gravido di implicazioni e complessive valenze.

L'avanzata del processo suddetto ha, infatti, come si è veduto, agevolato ed alimentato la reazione dei movimenti politici che hanno fatto del populismo e del nazionalismo la loro bandiera; e però la circostanza che quote viepiù consistenti di sovranità siano state trasferite (e seguitino ad esserlo) a beneficio dell'Unione può, allo stesso tempo, ostacolare il dilagare del populismo e del nazionalismo. Ne dà una eloquente testimonianza, tra i molti esempi che possono al riguardo farsi, l'obbligo del mantenimento della soglia del tre per cento fissata dall'Unione per l'indebitamento pubblico quale argine invalicabile da parte delle misure che i partiti della coalizione che sono al governo del nostro Paese si sono impegnati a varare in campo economico-sociale.

Debbo fare una confessione ad alta voce. Non soltanto nella congiuntura presente, particolarmente sofferta ed inquietante, ma anche in altri momenti assai travagliati della storia recente del nostro Paese, allorché era diffusamente avvertito il timore della degenerazione autoritaria dell'ordinamento e dello smarrimento dei capisaldi della democrazia, ho trovato conforto proprio nella consapevolezza della stabile appartenenza dell'Italia all'Unione, nel fatto cioè che quest'ultima non sarebbe rimasta indifferente davanti al processo degenerativo in corso, quanto meno che avrebbe prodotto ogni sforzo possibile per ostacolarlo⁴¹.

⁴¹ Sulle aspettative di salvaguardia della democrazia che possono fare affidamento sull'Unione e la Comunità internazionale, di recente, G.M. SALERNO, *Le garanzie della democrazia*, relaz. al Convegno dell'AIC su *Democrazia, oggi*, cit., in *Rivista AIC*, 3/2018, 7 settembre 2018, spec. al § 4. Rammento, poi, qui le recenti iniziative adottate in ambito sovranazionale in reazione alle misure illiberali poste in essere in Polonia e Ungheria [con specifico riguardo alle vicende della prima, v., part., G. REPETTO, *Incroci (davvero) pericolosi. Il conflitto giurisdizionale sull'indipendenza dei giudici tra Lussemburgo e Varsavia*, in *Diritti Comparati*, 7 novembre 2018; quanto a quelle della seconda, v. C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto*, in *Federalismi.it*, 18/2018, 19 settembre 2018].

Sia chiaro. Nessuno è così ingenuo da dimenticare la lezione della storia che riporta innumerevoli esempi di acquiescenza di singoli Stati e della Comunità internazionale davanti all'affermazione dei regimi anche i più illiberali, a motivo del fatto che chi è in essi al governo promette di fare buoni affari economici o, come che sia, intrattenere relazioni complessivamente convenienti. La storia, però, ci consegna anche molti esempi di reazione solidale degli Stati e della Comunità suddetta, specie nei casi in cui si temeva che dai regimi in parola potessero venire minacce per la pacifica convivenza, il dilagare del terrorismo, e via dicendo.

Sappiamo tutti come sono nate le Comunità europee prima e l'Unione poi: il riferimento alla pace ed alla giustizia tra le nazioni fa parte del DNA di queste originali organizzazioni, tant'è che non casualmente ad esso ha fatto – com'è noto – appello la giurisprudenza facendo su tali valori poggiare le limitazioni di sovranità alle quali lo Stato si è impegnato ad assoggettarsi al momento in cui è entrato a far parte delle organizzazioni medesime.

Populismo e nazionalismo, insomma, non potranno essere efficacemente debellati con le singole forze di ciascuno Stato, anche di quelli in cui più solide sono le basi della democrazia; possono invece essere combattuti con maggiori speranze di vittoria solo incoraggiando ad ulteriori e significativi avanzamenti il processo d'integrazione sovranazionale e la solidarietà degli Stati in seno alla Comunità internazionale.

Se l'obiettivo finale è la federalizzazione dell'Unione, sia pure in forme originali e solo sommariamente confrontabili con quelle affermatesi nelle esperienze statali, è del tutto coerente con siffatta indicazione di ordine strutturale che si debba puntare altresì in modo fermo e risoluto, per un verso, alla federalizzazione dei partiti politici (diciamo meglio: ad una federalizzazione molto ma molto più progredita di quella che a gran voce gli stessi partiti proclamano esservi)⁴² e, per un altro verso, alla “federalizzazione” (nel senso che si dirà a momenti) degli organi di giustizia.

Il versante politico va coltivato con la stessa sollecitudine con la quale è battuto il versante giurisdizionale, specie sul terreno del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali. L'uno è, anzi, come subito si dirà, complementare all'altro, non riuscendosi a centrare il bersaglio preso di mira laddove il processo di federalizzazione dovesse fermarsi ad uno solo dei versanti suddetti.

Credo che pochi dubbi possano aversi a riguardo del fatto che grazie al “dialogo” tra le Corti – com'è di moda chiamarlo, sia pure con una non rimossa ambiguità e improprietà di linguaggio – i diritti ne hanno avuto complessivamente un guadagno⁴³, al di là ovviamente delle riserve e critiche che legittimamente possono aversi, così come – si sa – si hanno da parte di molti, nei riguardi di singole pronunzie e persino di interi indirizzi di questa o quella Corte. E quando la pianta dei diritti fiorisce e cresce, fiorisce e cresce anche la Costituzione che ha in quelli il proprio cuore pulsante.

Se, poi, si considera che una equilibrata ed efficace salvaguardia dei diritti non può aversi senza

⁴² Con riferimento al nostro ordinamento, la più avvertita dottrina (T. Martines) ha, d'altronde, da tempo argomentato la tesi secondo non può esservi autonomia delle Regioni laddove non si dia autonomia delle ramificazioni periferiche dei partiti; e questo vale, ovviamente, anche per il caso opposto, l'autodeterminazione dei partiti locali ponendosi quale condizione necessaria, ancorché di per sé non sufficiente, dell'autonomia degli enti [sul contributo al riguardo dato dal Maestro messinese, v., part., *L'“intreccio delle politiche” tra partiti e regioni. Alla ricerca dell'autonomia regionale*, in AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, Giuffrè, Milano 1988, ora in *Opere*, cit., III, 921, sul cui pensiero si è quindi intrattenuto, con opportuni rilievi, L. D'ANDREA, *Autonomie territoriali e sistema dei partiti nel pensiero di Temistocle Martines*, in [DIRITTI REGIONALI](#), 3/2016, 680 ss., spec. 684].

⁴³ ... e, per avvedersene, basti solo scorrere i commentari delle Carte europee [v., dunque, almeno *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, a cura di A. Di Stasi, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2016, e AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Giuffrè, Milano 2017. V., inoltre, utilmente, AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti ed E. Ferioli, Bonomo, Bologna 2018, e, con specifico riguardo alla Carta dell'Unione ed alla sua implementazione nell'esperienza per mano della Corte di giustizia, L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino 2013; P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁴, Giappichelli, Torino 2014, 379 ss.; A.-O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: profili costituzionali*, Jovene, Napoli 2017; AA.VV., *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales. Un recorrido por la jurisprudencia TJUE tras la entrada en vigor de la Carta*, a cura di A.M. Carmona Contreras, Aranzadi, Cizur Menor 2018].

la sana collaborazione di giudici e legislatore, a tutti i livelli istituzionali ai quali se ne può (e deve) avere riscontro, se ne ha che l'obiettivo sul quale a mia opinione occorre decisamente puntare è proprio quello della *federalizzazione dei diritti*, per il tramite della federalizzazione delle Corti⁴⁴.

D'altronde, si hanno numerose e rilevanti testimonianze di questa tendenza, che è appunto già in atto ma che attende ancora di ricevere la spinta più vigorosa al fine di potersi affermare e radicare. Si pensi solo alle "catene" – come le si è altrove chiamate – di pronunzie cui le Corti danno non poche volte vita, dapprima con decisioni che enunciano principi ai quali il legislatore e gli stessi giudici, ciascuno per la propria parte, sono chiamati a dare congruo ed appagante svolgimento e di poi, appunto, con decisioni contenenti regole adottate in attuazione delle prime⁴⁵.

Il "dialogo" tra le Corti, poi, non è soltanto fattore di stabilizzazione e di rinnovamento, allo stesso tempo, degli indirizzi giurisprudenziali e delle stesse discipline legislative che da essi si alimentano (o, meglio, che *dovrebbero* alimentarsi, così come, circolarmente, quelli si alimentano dalle leggi e dagli atti di normazione in genere, rinnovandosi col rinnovarsi di questi)⁴⁶. V'è infatti di più, di specifico rilievo nel quadro della riflessione che si viene facendo, per ciò che attiene al mantenimento degli equilibri complessivi del sistema.

Una Corte, infatti, che sa di poter decidere in sovrana solitudine può indulgere alla tentazione di commutarsi in un vero e proprio *potere costituente permanente*, riscrivendo a piacimento il dettato costituzionale persino nei suoi principi e diritti fondamentali (e, forse, proprio a partire da questi). Di contro, una Corte che sa di doversi confrontare con altre Corti parimenti, materialmente costituzionali (o, diciamo meglio, tendenzialmente costituzionali⁴⁷) può essere sollecitata ad un maggiore autocontrollo, specie in occasione della trattazione delle più spinose questioni di diritto costituzionale.

I giudici possono fare, come fanno, molto al servizio dei diritti, pur se non fanno difetto le torsioni del modello dagli stessi alle volte causate e le complessive carenze dell'amministrazione della giustizia, in ciascuna delle sue forme ed a tutti i livelli istituzionali ai quali si esprime. La "supplenza" nei riguardi del legislatore – com'è comunemente chiamata – alla quale essi fanno

⁴⁴ Mi sono sforzato di precisare meglio i concetti qui appena evocati in altri luoghi di riflessione scientifica, tra i quali *La "federalizzazione" dei diritti fondamentali, all'incrocio tra etica, scienza e diritto*, in AA.VV., *Nuove tecnologie e diritti umani: aspetti di diritto internazionale e di diritto interno*, a cura di L. Panella, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, 211 ss., nonché in *Media Laws*, 2/2018, 13 marzo 2018, e *Per una "federalizzazione" dello Stato e dell'Unione europea: un esito necessario e... irraggiungibile?*, in *Le Regioni*, 1/2018.

⁴⁵ Si rammentino, ad es., al riguardo le sentenze-pilota o le additive di principio, rispettivamente adottate dalla Corte EDU e dalla Corte costituzionale, alle quali si saldano armonicamente, formando appunto una "catena", le pronunzie dei giudici comuni che ne assicurano l'opportuna implementazione nell'esperienza, in ragione delle peculiari connotazioni dei casi, dandovi appunto *attuazione*, e non già mera *applicazione*, secondo quanto invece opina un'accreditata dottrina (v., part., M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 3 luglio 2012, spec. al § 4, ma *passim* e, dello stesso, pure *ivi*, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, 4/2014, 10 ottobre 2014, nonché, ora, *Ermeneutica costituzionale e "massima attuazione della Costituzione"*, in AA.VV., *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, a cura di P. Perlingieri e S. Giova, ESI, Napoli 2018, 37 ss., spec. 43 ss.).

⁴⁶ Sappiamo tuttavia che non mancano le distorsioni e le mancate attuazioni del modello stesso, da una parte e dall'altra, venendosi a determinare non sporadici scollamenti tra legislazione e giurisdizione forieri di riflessi negativi immediati a carico dei diritti e, per ciò stesso, della Costituzione.

⁴⁷ Questa tendenza è rilevata, con notazioni di vario e persino opposto segno, da una crescente dottrina [tra gli altri, v. O. POLLICINO, in più scritti, tra i quali *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Giuffrè, Milano 2010; O. POLLICINO - V. SCIARABBA, *Tratti costituzionali e sovranazionali delle Corti europee: spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, a cura di E. Faletti e V. Piccone, Aracne, Roma 2010, 125 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano 2012; B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano 2012; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, Milano 2012, spec. 63 e 143; altri riferimenti in A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 4/2013, 3657 ss., del quale v., inoltre, pure *ivi*, *La costituzionalizzazione della CEDU e della sua Corte: la (dis)illusione di un'Unione sempre più stretta*, 1/2016, 381 ss., e AA.VV., *La Corte europea dei diritti dell'uomo. Quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, a cura di C. Padula, Editoriale Scientifica, Napoli 2016].

luogo, non di rado in modo sofferto e con molta fatica⁴⁸, vale tuttavia solo fino ad un certo punto ed al ricorrere delle condizioni favorevoli alla sua affermazione⁴⁹. Per un fisiologico svolgimento delle dinamiche istituzionali, al piano della forma di governo come pure a quello della forma di stato, dell'opera del legislatore non può comunque farsi a meno, se si ha a cuore di preservare il principio della separazione dei poteri e con esso, come si diceva, la Costituzione, nell'accezione propria della tradizione liberale. Sta di fatto che dell'opera stessa, in molti ambiti materiali e con riguardo a beni della vita o interessi di rilievo costituzionale, assai spesso non si ha traccia ovvero, quando se ne ha, i suoi prodotti denunciano non pochi né lievi carenze.

6. Il nodo irrisolto della rappresentanza, la fragilità delle liberaldemocrazie, il dovere incombente sugli uomini di cultura di fare opera capillare di informazione in merito ai rischi ai quali va incontro il valore democratico davanti al dilagare del populismo e del nazionalismo

Rimane comunque non sciolto, come si diceva, il nodo di fondo della rappresentanza. La crisi di quest'ultima – com'è stato egregiamente mostrato da un'accreditata dottrina⁵⁰ – è, *in nuce*, crisi dei rappresentati, ancora prima (e di più) che dei rappresentanti. Il nodo è, dunque, stretto all'interno del corpo sociale, non già nella sua superficie, dove nondimeno si rende più immediatamente visibile. Ci si deve, dunque, chiedere se e come proprio su di esso si possa intervenire.

Da tempo mi sono fatto persuaso che tra regole (costituzionali e non) e regolarità della politica si diano mutue e rilevanti implicazioni, che non si possano cioè sortire gli effetti sperati unicamente operando al piano delle une ovvero delle altre, il processo riformatore dovendole coinvolgere a fondo entrambe. Possiamo poi discutere se sia maggiore l'incidenza che può aversi nell'uno o nell'altro senso, non però sulla necessità di battere entrambi i versi, attivando così un processo circolare virtuoso di mutuo sostegno e incessante ricarica dei materiali (normativi e fattuali) che in

⁴⁸ Emblematica di questo stato d'animo la dichiarazione resa dal Presidente della Corte costituzionale G. Zagrebelsky, in occasione della conferenza stampa del 2004, in un suo passo frequentemente richiamato, laddove si riconosce esser la "supplenza" in parola "non richiesta e non gradita". Un'affermazione fatta con specifico riguardo alla mancanza di una disciplina organica di attuazione del nuovo Titolo V ma – come si viene dicendo – in realtà estensibile praticamente ad ogni campo materiale di esperienza e, pur nella tipicità dei ruoli e la diversità degli effetti riconducibili alle rispettive attività, valevole altresì per i giudici comuni.

⁴⁹ Non sempre, infatti, come si sa, essa può aversi: ad es., con specifico riguardo alla giustizia costituzionale, non se ne può avere riscontro in presenza di omissioni assolute del legislatore ovvero, pur laddove una carente disciplina legislativa si dia, nei casi in cui vi osti il rispetto della discrezionalità del legislatore: un canone, quest'ultimo, concettualmente impalpabile ed evanescente e, per ciò stesso, soggetto ad assai varie ed astrattamente imprevedibili applicazioni, a conti fatti trovandosi rimesso all'insindacabile apprezzamento dello stesso tribunale costituzionale.

⁵⁰ Part., M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss., e, dello stesso, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, 113 ss., spec. 128; v., inoltre, AA.VV., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, a cura di A. Morelli, Giuffrè, Milano 2015; AA.VV., *Rappresentanza e globalizzazione*, a cura di C. Bassu e G.G. Carboni, Giappichelli, Torino 2016; G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 21 ss.; i contributi al Seminario su *Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa*, Catania 3-4 aprile 2017, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2017; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino 2017; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 95 ss., e, dello stesso, ora, *amplius*, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo*, cit.; in prospettiva filosofica, v., almeno, L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato*, 6/2016, 11 ss.; con riguardo alla dimensione sovranazionale, ora, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sopranazionale. I fattori normativi*, FrancoAngeli, Milano 2018. Infine, i contributi all'incontro di studio su *Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale*, cit., e AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Giappichelli, Torino 2018, nonché, volendo, anche le mie [Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2016/III](#), 444 ss., e *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in [Federalismi.it](#), 22/2017, 22 novembre 2017.

esso si dispongono e svolgono.

Molto può fare al riguardo, per comune riconoscimento, la disciplina elettorale che si situa al cuore sia della forma di governo che della forma di Stato, anche se la stessa non va neppure sovraccaricata di attese e complessive valenze. È persino banale dover qui nuovamente rammentare che, se ci si è trovati costretti a dar vita ad una maggioranza *arlequin*, frutto di una singolare alleanza tra partiti inizialmente dichiaratisi reciprocamente incompatibili, quest'esito si deve anche ad una normativa elettorale che nulla fa per nascondere le proprie strutturali, gravi carenze e contraddizioni⁵¹.

Un punto, ad ogni buon conto, è da tenere a mia opinione fermo; ed è che la storia – come insegnava G.B. Vico⁵² – si ripete, in forme anche profondamente diverse, ma torna prima o poi a presentare il conto.

Le liberaldemocrazie, specie in alcuni contesti, possono dimostrarsi fragili; e, proprio quando soffia più impetuoso il vento del populismo mescolato col nazionalismo, si fa incombente il rischio della loro degenerazione, col conseguente avvento di regimi autoritari.

Le folle osannanti davanti al volto arcigno del duce o al braccio teso del *Führer* stanno ancora oggi qui davanti ai nostri occhi a darci triste testimonianza e severo ammonimento del fatto che i regimi autoritari suddetti non erano d'*élite* ma poggiavano su un consenso popolare diffuso di una massa narcotizzata, che aveva smarrito il ricordo di ciò che sono e che rappresentano i valori di vita e dignità delle persone umane, di ogni uomo.

Sarebbe bene non dimenticarselo.

Di qui, l'ultimo rimedio, quello forse maggiormente efficace e al quale dobbiamo affidare le nostre maggiori speranze, che grava sugli uomini di cultura e su ogni persona di buona volontà, che è appunto quello di far opera di persuasione, in modo capillare, porta a porta, cominciando dalle scuole, dove siedono i cittadini in formazione, i più giovani e meno esperti e proprio perciò maggiormente esposti, avvertendoli dei rischi che corre la democrazia laddove dovesse abbassarsi la guardia e venir meno la doverosa, scrupolosa vigilanza⁵³. Un'opera, dunque, di richiamo ai doveri costituzionali di solidarietà e di fedeltà alla Repubblica, la quale ultima – si rammenti – può, in circostanze eccezionali, drammatiche, vigorosamente sollecitarci all'adempimento del dovere di resistenza collettiva⁵⁴.

⁵¹ Riferimenti possono aversi, tra gli altri, dai contributi allo “Speciale” di *Giur. it. su Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum-bis. Il sistema elettorale spiegato dagli esperti*, a cura di P. Costanzo - A. Ruggeri - L. Trucco, Wolters Kluwer - Utet, Milano 2018. Tra gli altri limiti del *Rosatellum-bis* mi permetto qui di evidenziare, ancora una volta, quello costituito dalla mancata previsione di un pur moderato (in obbedienza ad una nota indicazione della giurisprudenza costituzionale) premio di maggioranza, legandone tuttavia la concessione non soltanto al raggiungimento di una certa soglia di consensi ma, ancora prima, alla partecipazione al voto di una quota consistente del corpo elettorale. La qual cosa, a mio modo di vedere, porterebbe al duplice, benefico effetto di responsabilizzare maggiormente le forze politiche tutte in sede di definizione dei programmi e della loro messa in atto, facendo così innalzare il tasso di rappresentatività dei rappresentanti, per un verso, e di scoraggiare l'astensionismo dalle urne, per un altro (ragguagli nel mio *Il Rosatellum-bis alla prova del valore democratico*, nell'*op. coll.* sopra cit., 90 ss.).

⁵² ... sul cui insegnamento, v. i contributi al Seminario dell'AIC su *Il pensiero e l'opera di Giambattista Vico*, svoltosi all'Università Suor Orsola Benincasa il 25 maggio 2018 (alcuni dei quali possono vedersi in [Rivista AIC](#) 3/2018).

⁵³ Come ha, ancora di recente, rilevato una sensibile dottrina, occorre insomma “Cambiare i cuori uno ad uno”, “favorendo la fioritura della persona, lo sviluppo del suo senso critico e della sua capacità di empatia ed avviare questo cambiamento iniziando da noi, da ciascuno di noi, dal nostro cuore” (T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, in [Osservatorio Costituzionale AIC](#), 1/2018, 18 febbraio 2018, 14).

⁵⁴ Sui doveri in parola, v., almeno, quanto al primo, in aggiunta agli scritti dietro richiamati, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002, e, dello stesso, *I doveri di solidarietà sociale*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi - M. Cavino - E. Grosso - J. Luther, Giappichelli, Torino 2007, 3 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Giuffrè, Milano 2015, 305 ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna 2016; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2016, 20 aprile 2016, 1 ss.; P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa*, in *Pol. dir.*, 4/2017, 689 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*,

Siamo già arrivati a questo punto?

Giappichelli, Torino 2017; S. GIUBBONI, *La solidarietà come “scudo”. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 3/2018, 591 ss.; sul secondo, part., dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, del quale v., ora, anche *sub art. 54*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, a cura di F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G.E. Vigevani, Il Mulino, Bologna 2018, 345 ss.; infine, sul terzo, A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello Stato costituzionale*, Giuffrè, Milano 2006; E. VITALE, *Difendersi dal potere. Per una resistenza costituzionale*, Laterza, Roma-Bari 2010; L. VENTURA, *Il diritto di resistenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.