



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**LE TRASFORMAZIONI ISTITUZIONALI
NEL TEMPO DELL'EMERGENZA**

29 MARZO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri**Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza* ****

ABSTRACT: *The paper highlights some of the most salient deviations that have occurred for some time and therefore increasingly worsened due to the emergency, of which there is evidence both at the level of institutional relations and also within society. It should be noted that the twists of the former are caused precisely by the latter, which are usually overlooked by even the most discerning doctrine. Finally, the paper focuses on the vital need to remedy some failures in both plans that have occurred in order for the order to be fully transmitted over time.*

SOMMARIO: 1. Il problematico riconoscimento delle trasformazioni istituzionali, a motivo della opacità del quadro costituzionale col quale vanno raffrontate, l'utilità del ricorso al riguardo a *consuetudini culturali* di riconoscimento sia dei lineamenti del modello e sia pure delle trasformazioni stesse, e le incertezze legate alla nozione di emergenza. – 2. Le più rilevanti ed appariscenti trasformazioni istituzionali. – 2.1. ... con riguardo agli organi della direzione politica ed ai loro rapporti (in specie, le maggiori alterazioni cui è andata soggetta la forma di governo, soprattutto per effetto del processo avanzato d'integrazione europea e dello sviluppo a ritmi incalzanti della scienza e della tecnologia). – 2.2. Le torsioni registratesi al piano dei rapporti dei giudici, sia con gli organi d'indirizzo che *inter se*, avuto specifico riguardo ai casi d'invasione da parte dei giudici comuni del campo riservato al giudice costituzionale. – 2.3. L'erosione dell'area materiale rimessa ai giudici comuni da parte della Corte costituzionale (in particolare, le più salienti esperienze di "riaccentramento" del sindacato dapprima riconosciuto come proprio dei giudici comuni). – 2.4. *Segue:* la "doppia pregiudizialità". – 2.5. Le alterazioni al piano dei rapporti sia interordinamentali (segnatamente, tra Unione europea e Stati) che intraordinamentali (con riferimento al riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni). – 3. Le trasformazioni rilevatesi nel corpo sociale e il cruciale rilievo da esse posseduto, nonché dai rimedi necessari al fine della integra trasmissione della società e dell'ordinamento nel tempo.

1. *Il problematico riconoscimento delle trasformazioni istituzionali, a motivo della opacità del quadro costituzionale col quale vanno raffrontate, l'utilità del ricorso al riguardo a consuetudini culturali di riconoscimento sia dei lineamenti del modello e sia pure delle trasformazioni stesse, e le incertezze legate alla nozione di emergenza*

Questo scritto nasce da un senso di colpa che sento qui di dover confessare ad alta voce e che affligge me e, però, è forse condiviso anche da altri operatori culturali, quale che sia l'ambito di appartenenza e, in special modo, dagli studiosi di diritto costituzionale: per non aver fatto fino in fondo la nostra parte, come potevamo e dovevamo fare, nello studio delle cause e nella messa a punto delle soluzioni adeguate a porre rimedio almeno ad alcune delle più gravi e vistose storture registratesi in un'esperienza istituzionale (e, come si dirà, anche e in primo luogo sociale) sempre di più discosta dall'alveo costituzionale, non soltanto – si badi – dalle regole iscritte nella Carta ma – ciò che è peggio – dai valori fondamentali ai quali essa dà voce. La qual cosa, poi, come pure si vedrà, dovrebbe sollecitare a far luogo, una buona volta, ad una disincantata riflessione in merito alla effettiva *vis prescrittiva* posseduta dalla legge fondamentale della Repubblica.

Alcune preliminari precisazioni in relazione ai due frammenti di cui si compone il titolo dato alla riflessione che mi accingo a svolgere: le trasformazioni istituzionali e l'emergenza.

Il primo di essi è gravato di serie ipoteche di ordine metodico-teorico ed avvolto da una fitta coltre di incertezze di ordine pratico. E ciò, per il fatto che, al fine di potersi discorrere di "trasformazioni", occorre dapprima stabilire, con sia pur relativa sicurezza, come sono fatti i lineamenti del modello costituzionale, cosa nient'affatto agevole, dal momento che la strutturale vaghezza del linguaggio della Carta, che pure per diffuso riconoscimento ne è una delle qualità caratterizzanti dalla quale dipende l'attitudine a trasmettersi integro ed a lungo nel tempo, caricandosi di significati sempre

* Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 13, del Regolamento della Rivista.

** Farà parte del Liber amicorum S. Andò.

nuovi o rinnovati, rende complessivamente opaca l'immagine della Carta stessa, ostacolandone la messa a fuoco e la nitida rappresentazione. D'altronde, è risaputo che la duttilità della sostanza normativa di cui la stessa è composta, in prima approssimazione particolarmente accentuata nella parte sostantiva (e, più ancora, nei principi fondamentali) ed in minor misura in quella organizzativa, agevola nei fatti le manipolazioni semantiche del dettato da parte dei decisori politici in primo luogo e, quindi, degli stessi garanti del sistema, al pari di ciò che si ha con un materiale gommoso, com'è la plastilina con cui giocavamo da ragazzi, suscettibile di essere piegato e riconformato in modi ogni volta diversi, sì da dar vita a figure continuamente cangianti.

La Costituzione – è stato detto da un'accreditata dottrina¹ – è attraversata da un "moto" incessante, è – secondo un'altra sua efficace rappresentazione² – un "processo", più (e prima ancora) che un "atto".

Dunque, distinguere ciò che è, sì, nuovo ma che pur sempre può farsi ricondurre senza sostanziali forzature all'originario dettato da ciò che invece ne costituisce un'obiettivo torsione è cosa assai complicata; non a caso, d'altronde, sulle modifiche tacite e i mutamenti in genere del quadro costituzionale si è *ab antiquo* registrato un fitto e ad oggi non sopito dibattito³. A conti fatti, è il principio di effettività a far da discriminare; conta, cioè, ciò che si consolida e radica nell'esperienza divenendo oggetto – piace a me dire – di un'autentica *consuetudine culturale* diffusa di riconoscimento del "vero" diritto costituzionale, facendosi pertanto *diritto vivente*, così come, *ex adverso*, di ciò che ad esso non si riporta.

Intendo, dunque, qui per "trasformazioni" istituzionali quelle che, sempre in forza di una qualificazione diffusa, sono delle deviazioni dal modello costituzionale, quali che ne siano poi la portata e gli effetti. Consiglierei al riguardo di non andare oltre questa prima ed essenziale qualificazione, senza cioè verificare se si tratti di "fatti" dirompenti nei riguardi dei valori fondamentali dell'ordinamento, sì da incidere sulla stessa identità costituzionale di quest'ultimo, ovvero di semplici "mutamenti", considerati "meno traumatici" e "più circoscritti"⁴. Qui, di contro, si preferisce assegnare largo significato al primo termine, senza impegnarsi, almeno per il momento, nella spinosa questione, di assai incerta ed ardua soluzione, relativa alla entità degli effetti prodotti da tutte le "novità" in discorso nei riguardi dei principi fondamentali e senza peraltro – si faccia caso – escludere in partenza che possano persino aversi "trasformazioni" idonee a servirli ancora meglio. E, invero, è da mettere in conto che si diano trasformazioni poste in essere dagli operatori in genere (e, in specie, dai giudici) correttive o integrative del modello costituzionale, fatte insomma – potrebbe dirsi – *a fin di bene*, anche se talvolta, per una singolare eterogenesi del fine stesso, idonee a dar vita ad esiti *boomerang*.

D'altro canto, la duttilità strutturale degli enunciati costituzionali costituisce – si sa – un'arma a doppio taglio: incoraggia le innovazioni in parola e, comunque, non le ostacola in significativa misura e vi dà costante alimento ma comporta anche non pochi inconvenienti, per il fatto di dar vita ad effetti imprevisi ed indesiderati, continuamente cangianti.

¹ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [Rivista AIC](#), 1/2013, 1° marzo 2013.

² Spec. 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.

³ Di recente, riferimenti possono aversi da AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in [Rivista AIC](#), 1/2019, 23 marzo 2019, 335 ss.; F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, FrancoAngeli, Milano 2019; M.P. IADICICCO, *Dinamiche costituzionali. Spunti di riflessione sull'esperienza italiana*, in [Costituzionalismo.it](#), 3/2019, 20 gennaio 2020, nonché dai contributi di più autori che sono nel fasc. monografico 1/2020 di *Dir. cost.*, dal titolo *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia e R. Bin. Infine, utili spunti di riflessione offre ora il corposo studio monografico di Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

⁴ Così, invece, secondo la partizione prospettata da S. BARTOLE, *op. cit.*

Stando così le cose, si capisce bene come si siano affacciate col tempo letture di vario segno sia dei singoli enunciati di cui si compone il modello che di quest'ultimo nella sua interezza. Nell'intento di accorciare, se non pure azzerare, la distanza che si ha tra le soluzioni ricostruttive via via affacciate, torno a dire che a me pare non rimanga altro che far capo alle più diffuse e consolidate credenze. Il rischio è infatti sempre incombente di incappare altrimenti in quel vizio del "solipsismo giuridico, proprio di certi giuristi troppo orgogliosi e personalistici" dal quale ci ammoniva a guardarci un ispirato studioso⁵. Per la mia parte, non ho la presunzione di ritenere che l'idea che mi sono fatto in relazione a talune questioni particolarmente vessate, per quanto giudicata come linearmente discendente dal modello o, come che sia, ad esso conforme, sia per ciò solo da considerare l'unica giusta o "vera".

Di qui, l'utilità di fare riferimento a quelle *consuetudini culturali* di riconoscimento dei lineamenti del modello e delle stesse trasformazioni, di cui un momento fa si diceva. Il che, in buona sostanza, equivale a dire che il fondamento della validità (nel senso della prescrittività) del modello riposa nella sua effettività.

Invito, poi, a fermare l'attenzione sulla necessità di guardare ai tempi lunghi, a ciò che appunto si stabilizza e radica nell'esperienza, non già a ciò che si dimostra essere effimero e transeunte⁶, che poi sono – come si sa – i tempi richiesti per l'affermazione delle consuetudini, qui non normative ma culturali, o meglio *normative in quanto culturali*.

L'esperienza, dunque, richiede di essere osservata e valutata alla luce del modello, al fine di stabilire se e dove ad esso si conformi e dove invece vi si discosti. Ma l'esperienza, per la sua parte, concorre a fare il modello, ove si convenga che questo naturalmente attinga e non possa non attingere a materiali offerti da quella. Sono, insomma, le più salienti, radicate, vistose *regolarità*, politiche e sociali in genere, il punto obbligato di riferimento in siffatta impegnativa ricerca, le sole idonee a farsi, per la loro parte, modello.

D'altro canto, il lemma "trasformazioni" evoca l'idea di ciò che è tendenzialmente stabile e duraturo e, dunque, sufficientemente radicato nell'esperienza. Nessun rilievo può pertanto assegnarsi ad occasionali deviazioni dal solco costituzionale ad opera di pratiche politiche e sociali che poi tornino a reimmettersi in esso dopo avervi dapprima deviato⁷.

Non minori incertezze avvolgono, poi, il secondo segmento del titolo dato a questa riflessione, con riguardo al termine "emergenza" che in sé parrebbe riferirsi a qualcosa di transeunte e, già solo per ciò, alla luce di quanto appena detto, problematicamente componibile ad unità col primo. E, tuttavia, molte delle emergenze inizialmente, con ingiustificato ottimismo, viste come transitorie si sono quindi, per responsabilità gravanti sui decisori politici del nostro e di altri Paesi e talvolta con l'avallo ad esse con eccessiva generosità prestato dai garanti, man mano sempre più radicate e diffuse, connotandosi perciò ormai come endemiche (così, ad es., per quella climatica o la terroristica). Di altre poi (come quella economica) non possiamo ad oggi dire se si dispongano sulla scia delle prime – come, invero, è da temere – o se, addirittura, si assisterà al loro ulteriore inasprimento (anche in conseguenza degli effetti perniciosi discendenti dalle altre emergenze) ovvero se possano, almeno in parte, subire una contrazione, sia pure in tempi prevedibilmente assai lunghi. Infine, in relazione ad altre ancora, quale quella sanitaria in atto, confidiamo che possano essere superate, sia pure con non poco travaglio e in un lasso temporale – si spera – non particolarmente lungo.

⁵ L. PALADIN, *Saluto ai partecipanti al convegno di Trieste del 26-28 maggio 1986 su Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988, 5.

⁶ Per questa ragione, per fare ora solo il primo esempio che mi viene in mente, non includerei tra le trasformazioni di cui qui si tratta alcune singolari innovazioni al quadro costituzionale riscontratesi una sola volta, delle quali dunque non è ad oggi possibile stabilire se mai torneranno a ripetersi, quale quella avutasi sul fronte delle relazioni interordinamentali ad opera della discussa (e discutibile) [sent. n. 238 del 2014 della Corte costituzionale](#) che, in deroga al chiaro disposto di cui all'art. 134 della Carta, ha giudicato suscettibili di sindacato altresì norme non scritte (nella specie, una norma di adattamento automatico a consuetudine internazionale).

⁷ Un solo esempio per tutti: la singolare lettura del numero dei senatori a vita fatta propria anni addietro da un popolare Presidente della Repubblica, che si riteneva abilitato a sfiorare il tetto di cinque indicato nella Carta, in seguito (per fortuna...) non più riproposta.

Ora, è da notare che la gran parte delle trasformazioni di cui si ha ormai, per diffuso e consolidato riconoscimento, riscontro hanno risalente ascendenza. L'emergenza ne ha solo accelerato ed acuito talune espressioni, rendendole allo stesso particolarmente evidenti.

Ebbene, tutto ciò posto, nello studio delle trasformazioni in parola conviene distinguere a seconda del piano al quale si manifestano, tenendo dunque separata l'analisi di quelle specificamente riguardanti le istituzioni dalle altre che hanno nel corpo sociale il "luogo" nel quale hanno origine e si rendono manifeste. Si tratta – è bene averne subito consapevolezza – di una distinzione utile per una duplice ragione.

In primo luogo, lo è allo scopo di fare chiarezza e di mettere ordine nella sistemazione dei materiali oggetto di esame, con l'avvertenza però che tutte le esperienze poi s'immettono in un unico circuito nel quale si svolgono, caricandosi e variamente influenzandosi a vicenda. D'altronde, società ed istituzioni non possono essere tenute – come si sa – innaturalmente separate, svolgendosi tra le stesse flussi continui di elementi idonei a condizionarsi ora in maggiore ed ora in minor misura, secondo quanto si tenterà di mostrare ancora meglio più avanti. È chiaro, ad ogni buon conto, che nella crisi delle istituzioni si rispecchia e riproduce la crisi della società. La efficace immagine di un accreditato studioso che ha discorso di una "crisi del rappresentato"⁸ è, a mia opinione, generalizzabile, portandosi oltre l'ambito della rappresentanza per estendersi all'intero apparato ed all'intero corpo sociale.

In secondo luogo, si ha in tal modo conferma che a poco o a nulla giovano pur oculati interventi correttivi operati al piano istituzionale se non preceduti da altri riguardanti le fondamenta dell'edificio, che appunto si situano nel profondo del corpo sociale, nella sua struttura, reggendone le articolazioni interne.

Il punto è di cruciale rilievo; eppure, appare essere stranamente trascurato anche dalla più avvertita dottrina, oltre che dagli stessi attori politici che seguitano a riproporre stancamente il *refrain* delle riforme istituzionali, viste quale la panacea per tutti i mali che affliggono la comunità organizzata, senza tener conto che il piano suddetto si regge su un sostrato sociale in grado di sorreggerlo solo se è in sé solido e sano.

2. Le più rilevanti ed appariscenti trasformazioni istituzionali

Ciò posto, comincio ad ogni buon conto a dire, in primo luogo, delle trasformazioni istituzionali, peraltro fatte oggetto – come si sa – di insistito esame da tempo, sì da non richiedersi qui un lungo discorso al fine di aversene una pur sommaria illustrazione⁹. Assai meno studiate, invece, sono le trasformazioni concernenti la struttura del corpo sociale, che – come si è venuti dicendo – sono proprio quelle di maggior rilievo e che, già solo per ciò, avrebbero meritato un'attenzione purtroppo mancata.

Faccio dunque capo alle trasformazioni maggiormente appariscenti, in merito alla cui sussistenza e consistenza si registra un riconoscimento diffuso, che ha peraltro alimentato (ed alimenta) un fitto dibattito sia per ciò che attiene alle cause e sia pure in ordine ai possibili rimedi.

⁸ 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.; più di recente, dello stesso, v. *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, 113 ss., spec. 128.

⁹ Un chiaro affresco ne dà, con specifica attenzione alle dinamiche caratterizzanti la forma di governo, Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, cit. Dal mio canto, ho avuto modo di dirne ancora non molto tempo addietro nel mio *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., 415 ss., nonché in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2018, 20 giugno 2018, facendone oggetto di osservazione da un angolo visuale non coincidente con quello di qui, in ragione anche di talune novità nel frattempo registratesi nell'esperienza.

2.1. ... con riguardo agli organi della direzione politica ed ai loro rapporti (in ispecie, le maggiori alterazioni cui è andata soggetta la forma di governo, soprattutto per effetto del processo avanzato d'integrazione europea e dello sviluppo a ritmi incalzanti della scienza e della tecnologia)

Con riguardo ai rapporti tra gli organi della direzione politica, è un dato ormai acquisito che si sia col tempo sempre più affievolito il ruolo delle assemblee elettive, progressivamente emarginate, se non del tutto escluse, dai processi decisionali, a fronte – si dice – del ruolo di centrale rilievo giocato dal Governo¹⁰.

Certo, se il raffronto resta circoscritto ai due protagonisti istituzionali della forma di governo parlamentare, pur nelle varie combinazioni di cui si è avuto (e si ha) riscontro nei Paesi nei quali si è radicata e svolta¹¹, il giudizio comunemente accolto e qui pure in estrema sintesi richiamato non sembra lontano dal vero. È un fatto, però, che entrambi gli organi d'indirizzo politico, in buona sostanza, si sono dimostrati (e si dimostrano) deboli, essendo in larga misura scemato il potere decisionale da essi un tempo stabilmente detenuto, per plurime ragioni, le più rilevanti delle quali sono a mio modo di vedere due.

Per un verso, un ruolo di cruciale rilievo è da assegnare all'infittirsi dei vincoli aventi origine esterna in genere, particolarmente intensi nell'era della globalizzazione, come si è soliti ormai chiamarla, con termine ad effetto ancorché carico di una non rimossa ambiguità¹², nonché al processo viepiù avanzato d'integrazione sovranazionale. Non per mero accidente, d'altronde, si è altrove discusso di una "sovranità condivisa" tra Unione e Stati, segnata dal transito in verso ascendente di quote sempre più consistenti di potere a beneficio della prima¹³.

Le emergenze spingono, per la loro parte, vigorosamente in tal senso, fino al punto di stringere in una morsa soffocante, specie in taluni frangenti, alcuni Stati che versano in condizioni di particolare bisogno. Ho, al riguardo, vivida davanti agli occhi l'immagine del *Premier* greco A. Tsipras che, nel momento in cui la crisi economica si avvertiva con particolare intensità, durante una sofferta trattativa con i *partners* europei, si toglieva con gesto plateale la giacca gettandola sul tavolo ed invitandoli a prendersela dopo aver privato il suo Paese del necessario per sopravvivere. Ma, senza pervenire ad una forma di condizionamento esasperato ed insopportabile, quale quello patito dal popolo greco, che ad oggi ne paga duramente le conseguenze, non si dimentichi la sofferta vicenda consumatasi da noi nel dicembre del 2018, in occasione del varo della manovra finanziaria, particolarmente indicativa non soltanto dello svilimento del ruolo decisionale delle Camere, nella circostanza praticamente azzerato, ma anche della sostanziale *deminutio capitis* cui è andato soggetto lo stesso Governo, obbligato a sottostare ai vincoli stringenti venuti dall'Unione. Per di più, ne hanno fortemente risentito gli stessi organi supremi di garanzia: il Capo dello Stato, in primo luogo, che ha visto vanificato il suo potere di controllo sugli atti del Governo e del Parlamento e, in seconda battuta, la Corte costituzionale che, chiamata in campo da un ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato da esponenti parlamentari dell'opposizione, ha dovuto dar fondo alle sue non comuni capacità argomentative per

¹⁰ Demolito impietosamente dai fatti il mito della centralità del Parlamento alimentato alcuni decenni addietro da riforme sulla carta di grande rilievo, quale quella che ha portato al varo dei nuovi regolamenti camerale, sulle quali si erano appuntate speranze diffuse e intensamente avvertite tra gli studiosi così come tra gli operatori (per tutti, v. S. ANDÒ, *La centralità del Parlamento nell'attuale forma di governo*, in AA.VV., *Crisi politica e riforma delle istituzioni: dal caso italiano alla Comunità europea*, Tirrenia Stampatori, Torino 1981, 117 ss.).

¹¹ Non ha ad oggi perso interesse il quadro che ne ha fatto, ormai oltre mezzo secolo addietro, T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967, che con lucida ed impietosa analisi ha messo a nudo le carenze della forma di governo suddetta, specie per ciò che concerne l'inveramento in essa del valore democratico.

¹² Basti solo por mente, al riguardo, ai condizionamenti esercitati dai mercati internazionali e, in parte, dalle agenzie di *rating*, con ciò che ne consegue in ordine alla definizione della direzione politica.

¹³ Riferimenti possono, volendo, aversi da P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*⁵, Giappichelli, Torino 2019 e, più di recente, da G. VOSA, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea*, FrancoAngeli, Milano 2020; sulla sovranità dell'Unione, v., poi, da ultimo, la *Enquête sur la souveraineté européenne*, curata dalla Fondazione J. Jaurès e dalla Fondazione F. Ebert, in *Ipsos*, gennaio 2021.

mettere la legge al riparo dalle censure mosse dai ricorrenti, battendo la comoda via di fuga della dichiarazione d'inammissibilità ([ord. n. 17 del 2019](#)).

Senza indugiare ora su questa o altre vicende che, seppur meno eclatanti, potrebbero ugualmente essere evocate a sostegno dell'assunto sopra fatto, a me pare che sia innegabile la complessiva torsione subita dal disegno costituzionale riguardante la forma di governo e la trama istituzionale in genere¹⁴. Non credo, insomma, di dover ora rivedere criticamente un'affermazione fatta in relazione alla vicenda che ha portato alla formazione del Governo Monti, secondo cui il Governo deve, sì, godere della fiducia delle Camere ma anche (e, forse, più ancora) di quella dei mercati e dei *partners* europei¹⁵: con la non secondaria avvertenza che il giudizio dato ieri si legava strettamente alla sofferta congiuntura del tempo, mentre oggi temo che lo stesso debba ormai considerarsi valevole a regime.

Se le cose stanno così come qui, in estrema sintesi, sono rappresentate, è da chiedersi se e quali innovazioni della Carta si richiedano al fine di far convergere modello ed esperienza, se non pure di ricongiungere pienamente l'uno all'altra.

È chiaro che la scelta è di campo. Portandosi ulteriormente avanti il processo d'integrazione sovranazionale, è nelle cose che con l'avocazione all'alto di quote crescenti di sovranità ne risentano vistosamente le relazioni di ordine istituzionale in ambito interno e, di conseguenza, gli equilibri ad esse connessi. Il vero è che sarebbero necessari interventi correttivi corposi specificamente riguardanti il verso ascendente del processo decisionale, vale a dire le forme di partecipazione degli organi che rappresentano il nostro Paese nelle sedi istituzionali in cui vengono a formazione le decisioni in ambito sovranazionale. Lungo la retta che congiunge lo Stato all'Unione è possibile adottare misure correttive a più "livelli", se così vogliamo chiamare i punti della stessa in cui esse possono realizzarsi, a partire da quelli più "bassi", in sede cioè di elaborazione della linea politica di cui il nostro Stato si farà quindi portatore per confrontarla con quelle degli altri Stati. Ulteriori innovazioni sarebbero poi necessarie nei segmenti della linea suddetta che si situano in ambito eurolunitario. Qui, però, le novità in parola s'inscrivono – com'è chiaro – nel quadro di un complessivo ripensamento della forma di governo dell'Unione: una questione, questa, sommamente spinosa e complessa che non può essere ora neppure sfiorata e che, ad ogni buon conto, può essere risolta (a parer mio, in modo graduale) solo all'esito di un nuovo patto "costituente" siglato tra tutti gli Stati membri che, realisticamente, vedo assai lontano.

Per un altro verso (e vengo a dire, con la massima rapidità, della seconda ragione), un considerevole e crescente rilievo va assegnato allo sviluppo frenetico (e non sempre, per vero, adeguatamente vigilato) della scienza e della tecnologia che ha naturalmente portato a far sì che tecnici ed esperti godano nel tempo presente (ed ancora di più godranno in futuro) di una *primaute*

¹⁴ Sui condizionamenti esercitati sulle dinamiche istituzionali di diritto interno (in ispecie, di quelle caratterizzanti la forma di governo) dal processo d'integrazione sovranazionale, v., tra gli altri, N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea, e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2019, 5 dicembre 2019, 175 ss., e, dello stesso, *L'intreccio delle forme di governo tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in [Federalismi.it](#), 28/2020, 12 ottobre 2020, nonché, se si vuole, il mio *Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2020, 13 marzo 2020, 760 ss. Quanto, poi, ai più salienti sviluppi della forma di governo, *ex plurimis*, v. A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 77 ss. [e, in forma più estesa, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 17 settembre 2018]; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in [Rivista AIC](#), 3/2019, 3 luglio 2019, 360 ss.; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2019, 10 settembre 2019, 13 ss.; G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 9 aprile 2020, 50 ss.; infine, ampiamente, Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, cit., spec. 299 ss.

¹⁵ Così, 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. Cfr., sul punto, Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, cit., 308 ss., che discorre (310) di un "influsso a intensità variabile" dei mercati, "cangiante in base alla forza politica di un dato governo" e naturalmente – mi permetto di aggiungere – a seconda dei contesti e delle più salienti dinamiche che in essi si affermano e svolgono.

culturale la cui portata ed efficacia sono peraltro difficilmente apprezzabili in tutta la loro consistenza¹⁶.

Mai come oggi che ci troviamo afflitti da una pandemia di cui purtroppo non si vede la fine abbiamo dovuto toccare con mano la verità di quest'assunto che evoca un fenomeno dal doppio volto, uno luminoso e l'altro oscuro, lo sviluppo in parola, da un canto, offrendo opportunità un tempo impensabili per l'appagamento di bisogni elementari dell'uomo e per il governo della società¹⁷ e, da un altro canto, però, portando in sé armi micidiali che, laddove non utilizzate in modo adeguatamente vigilato, possono sfuggire di mano, dando sfogo a tutto il loro formidabile potenziale distruttivo.

Qui, il rischio (che – ahimè – temo essere già, almeno in parte, certezza) è che scelte gravide di valenza politica si spostino dalle sedi loro proprie in capo agli scienziati ed agli esperti in genere¹⁸ che peraltro – si faccia caso – non ne rispondono se non alla loro coscienza. Un *trend*, questo, che potrebbe rivelarsi – come dire? – endemico, resistendo anche una volta cessata l'emergenza proprio per il suo radicarsi nel carattere tecnologicamente avanzato e viepiù marcato della società, dello Stato e delle dinamiche interne sia ad entrambi. Per vero, anche i meccanismi di responsabilità politica usuali, sia essa quella istituzionale come pure la diffusa, si sono – com'è noto – largamente inceppati, la crescita così come il venir meno del consenso degli elettori, a beneficio ovvero a danno di questa o quella formazione politica, dipendendo da cause solo in parte riportabili a scelte d'indirizzo dalle stesse fatte ed in altra, cospicua parte, invece, ponendosi quale l'esito dell'azione esercitata da variabili indipendenti dalle scelte stesse. Anche a questo riguardo – come si vede – la torsione rispetto al modello risulta palese, coinvolgendo non soltanto la forma di governo ma la stessa forma di Stato che ha quale sua base portante il valore democratico, sol che si ammetta – come a me pare devesi – che lo stesso principio ereditato dai rivoluzionari francesi secondo cui la responsabilità segue il potere patisce plurime e vistose deviazioni per mano di un'esperienza ormai sottrattasi ad ogni "logica" razionale e praticamente sfuggita ad ogni controllo.

Tutto ciò posto, il dato maggiormente appariscente (e, però, anche ingannevole, foriero di distorsioni ottiche incontrollabili) è costituito dalla tendenziale concentrazione, per effetto del proliferare di spinte di varia intensità, di quote consistenti di potere in capo a sedi istituzionali ristrette (semplificando al massimo, dalle assemblee elettive al Governo e, in seno a quest'ultimo, al Presidente del Consiglio e in parte, a taluni Ministri¹⁹, e così pure, *mutatis mutandis*, in ambito locale, ai Presidenti di Regione ed ai Sindaci²⁰), che nondimeno – come si è appena fatto notare – sono pur sempre soggette a plurimi, gravosi e talora persino soffocanti condizionamenti esterni. Un *trend* –

¹⁶ Se ne ha una tangibile testimonianza in specie dai casi, crescenti in modo esponenziale, la cui definizione, specie laddove coinvolgenti i c.d. nuovi diritti, poggia appunto sulle risultanze offerte dalla scienza e dalla tecnologia (riferimenti in A. SANTOSUOSSO - M. TOMASI, *Diritto, scienza, nuove tecnologie*³, Cedam - Wolters Kluwer, Milano 2021).

¹⁷ Si pensi solo al mantenimento di alcune relazioni affettive e sociali in genere via *web*, altrimenti impossibile ad aversi, ed allo svolgimento a distanza delle attività lavorative, didattiche e persino sanitarie, reso necessario dal bisogno di porre un argine alla diffusione del contagio da Covid-19. Inimmaginabile, poi, il disastro planetario che si sarebbe avuto qualora la micidiale pandemia che al presente ci affligge si fosse manifestata anche solo alcuni decenni addietro, quando la scienza e la tecnologia non avevano ancora apprestato gli strumenti oggi disponibili.

¹⁸ ... secondo quanto, peraltro, è rilevato da studiosi attenti alle vicende della direzione politica, tra i quali, di recente, A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

¹⁹ ... tra i quali principalmente quelli specificamente chiamati in campo *ratione materiae* dall'emergenza. La qual cosa, poi, per la sua parte avvalorata l'idea che i membri del Governo non stanno affatto tutti sullo stesso piano, con il Presidente del Consiglio quale mero *primus inter partes*, secondo la irenica e, direi, idilliaca ma distorta rappresentazione un tempo datane da alcuni studiosi, a mia opinione infedele tanto rispetto al disegno costituzionale quanto rispetto all'esperienza, nelle sue più salienti e marcate tendenze. Resta, poi, da vedere quale sia davvero l'intima natura e vocazione del Governo, per il modo con cui si distribuiscono al suo interno i poteri di decisione, ma di ciò in altri luoghi [ne ha, ancora di recente, discorso A. SAITTA, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi. Rileggendo "Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana" di Antonio Ruggieri*, in Dirittifondamentali.it, 3/2020, 16 novembre 2020, 433 ss.; v., inoltre, le precisazioni sul punto che sono nel mio La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri, Editoriali, in questa Rivista, 15 febbraio 2021].

²⁰ ... al di là, ovviamente, delle differenze non meramente di facciata tra le forme di governo che si riscontrano nel passaggio da un territorio all'altro.

come si è veduto – viepiù rimarcato dall'emergenza e, dunque, giustificabile unicamente in nome di questa, sempre che – beninteso – si dimostri essere imposto dal bisogno di farvi fronte nel modo migliore, alle condizioni oggettive di contesto²¹.

Già la constatazione di questo dato, di comune riscontro, proietta in primo piano il bisogno, il cui appagamento è a mia opinione non più procrastinabile²², di una congrua disciplina costituzionale della gestione delle emergenze, di cui per vero un'accreditata dottrina non avverte la necessità, ritenendosi allo scopo sufficiente l'assetto stabilito dalla Carta, in ispecie la previsione dell'arma *bonne à tout faire* del decreto-legge. Le cose, in realtà, non stanno così, sol che si pensi che emergenze dai contorni continuamente cangianti, quale quella sanitaria che al presente ci affligge, richiedono misure esse pure rapidamente mutevoli²³, non veicolabili da uno strumento pure di pronto intervento, qual è il decreto-legge, pensato per situazioni connotate da una sia pur relativa stabilità²⁴.

D'altro canto, incomprensioni e conflitti manifestatisi tra il Governo (e, per esso, specificamente il Presidente del Consiglio) e i Presidenti di alcune Regioni (e Sindaci) hanno tratto, e traggono, alimento anche da strutturali carenze esibite dal dettato costituzionale bisognose – come qui pure si viene dicendo – di essere urgentemente colmate. Basti solo considerare, al riguardo, al disordine, come si sa endemico ma ulteriormente aggravato dall'emergenza, registratosi in seno al sistema delle fonti²⁵, a motivo del carattere debordante che appare essere proprio dei famigerati decreti del Presidente del Consiglio, ai quali – piaccia o no – è giocoforza riconoscere non soltanto rango sostanzialmente primario ma, addirittura, superprimario, avendo prodotto (e producendo) effetti sospensivi (se non pure derogatori) nei riguardi dei diritti di libertà, tanto più rilevanti ed inquietanti se si considera che se n'è avuto (e se ne ha) riscontro non soltanto in relazione a questo o quel diritto singolarmente presi ma agli stessi nel loro comporre un fascio unitario, nel loro fare tutt'uno insomma. Un esito, questo, che tuttavia dev'essere di necessità tollerato, rinvenendo giustificazione proprio nello stato di emergenza nel quale versiamo; sarebbe, però, a mia opinione opportuno rendere maggiormente intensi ed efficaci i controlli sugli atti governativi di emergenza chiamando in campo allo scopo principalmente il Capo dello Stato, secondo modalità peraltro ancora da mettere a punto ad opera della auspicata nuova disciplina costituzionale degli stati di crisi²⁶.

Discorso diverso va, poi, fatto per ciò che attiene a quello spostamento di quote viepiù consistenti di potere politico in capo agli scienziati ed agli esperti in genere, cui si è dietro accennato, che, per quanto esso pure ulteriormente sollecitato e rimarcato dalle emergenze, è tuttavia da considerare ormai uno degli elementi, di centrale rilievo, del sistema, siccome implicato dal carattere tecnologicamente avanzato della società in ogni suo aspetto (e, dunque, anche nelle sue espressioni

²¹ Al tirar delle somme, è il principio di ragionevolezza a dare “copertura” al fenomeno in parola, al di là delle incertezze che sempre si accompagnano alla verifica della congruità degli atti espressivi di potere rispetto ai fatti che ne sono governati.

²² Raguagli si possono, se si vuole, avere dal mio *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in [Stato di Diritto Emergenza Tecnologia](#), a cura di Giovanna De Minico e Massimo Villone, Consulta OnLine, Genova, 2020, 196 ss. Favorevole ad una disciplina degli stati di emergenza, da ultimo, anche D. TRABUCCO, *I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2021, 12 marzo 2021, spec. 369 ss.

²³ Istruttivi al riguardo i cambiamenti frequenti di colore dei territori in cui si articola la Repubblica.

²⁴ Non a caso, d'altronde, la Carta assegna un termine di sessanta giorni per la eventuale stabilizzazione dei decreti-legge, nell'assunto che almeno per questo lasso di tempo (ma, verosimilmente, anche oltre) il caso straordinario di necessità ed urgenza rimanga uguale a se stesso, laddove l'esperienza ci consegna atti del Governo (a partire dai discussi DPCM) che a breve torno di tempo modificano la disciplina della materia.

²⁵ Assai animato il dibattito al riguardo [variamente sul punto, di recente, i contributi ospitati dal fasc. spec. 2020 dell'[Osservatorio sulle fonti](#) su *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, e gli altri al seminario AIC su *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali* del 4 dicembre 2020 di I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in [Rivista AIC](#), 1/2021, 12 gennaio 2021, 98 ss., e, pure *ivi*, V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento - Governo nel tempo della pandemia*, 27 gennaio 2021, 268 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, 18 febbraio 2021, 384 ss.; M. CALAMO SPECCHIA - A. LUCARELLI - F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, 23 febbraio 2021, 400 ss.; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, 443 ss.].

²⁶ Per maggiori ragguagli v., nuovamente, il [mio scritto da ultimo cit.](#)

al piano politico-istituzionale). Un fenomeno, dunque, slegato dalle emergenze, seppur da queste ulteriormente alimentato e reso particolarmente vistoso.

Sta di fatto che, per l'uno o per l'altro verso, i decisori politici hanno dovuto assistere ad un progressivo svilimento della loro condizione e sono tuttora soggetti ad una profonda trasformazione strutturale, ad un'autentica crisi d'identità di cui si faticano ad intravedere i possibili, anche prossimi, sviluppi.

2.2. Le torsioni registratesi al piano dei rapporti dei giudici, sia con gli organi d'indirizzo che inter se, avuto specifico riguardo ai casi d'invasione da parte dei giudici comuni del campo riservato al giudice costituzionale

È nelle strutturali ed acclamate carenze degli organi della direzione politica in genere che è da rinvenire uno dei principali fattori di squilibrio di cui si ha ormai da tempo riscontro al piano dei rapporti tra gli organi stessi e quelli di garanzia (e, segnatamente, i giudici).

In parte se n'è già detto e può, dunque, procedersi ora speditamente nella sommaria descrizione del quadro che si va man mano componendo.

Della "sovraesposizione" dei giudici si è discusso in molte sedi, al punto che il termine qui evidenziato parrebbe essere una sorta di *slogan* che stancamente si ripete, caricato peraltro di plurime e sovente non esplicitate e argomentate valenze.

Gli eccessi di sicuro vi sono stati e, verosimilmente, vi saranno. Il punto è però che non è infrequente assistere ad indebite radicalizzazioni e generalizzazioni di pur fondate critiche e riserve formulate in relazione a singole vicende giudiziarie (insomma, il classico fare di tutta l'erba un fascio).

È interessante notare che del fenomeno della "iperpoliticizzazione" si ha diffuso riscontro, per quanto lo stesso si presenti particolarmente vistoso in relazione alle esperienze della giustizia costituzionale, assai meno per quelle che maturano presso le sedi in cui si amministra la giustizia comune. Della qual cosa è presto spiegata la ragione. Sulla Consulta i riflettori degli operatori, degli studiosi e della pubblica opinione sono costantemente accesi a motivo della posizione di centrale rilievo dall'organo detenuta in seno alla trama istituzionale ed in considerazione della portata degli effetti prodotti dalle sue decisioni (in specie di quelle ablative). Le pronunzie dei giudici comuni, di contro, pur costituendo un materiale imponente per dimensioni, non risultano dotate della medesima visibilità che è propria delle decisioni suddette: compongono una sorta di *iceberg* che rimane sommerso, mentre solo la punta fuoriesce in superficie, alla quale fanno da cassa di risonanza perlopiù le riviste specialistiche ed i mezzi di comunicazione di massa, limitatamente però a questioni particolarmente coinvolgenti la pubblica opinione.

Si dispone, peraltro, di un indice esteriore alquanto attendibile in ordine ad alcune vicende gravide di valenza politica che pervengono a maturazione alla Consulta; ed è dato dal fatto che la risoluzione di talune questioni che comporta uno squilibrio tra l'"anima" politica e quella "giurisdizionale" – come si è soliti chiamarle²⁷ –, a tutto detrimento della seconda, è veicolata dalla invenzione di inusuali

²⁷ *Ex plurimis*, C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine. Paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bononia University Press, Bologna 2012; 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'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017; G. BISOGNI, *La 'politicalità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Giappichelli, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss. (nei riguardi del cui pensiero, criticamente, v. R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., e, pure *ivi*, E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, 777 ss.); A. SPADARO, *I limiti "strutturali" del sindacato di costituzionalità: le principali cause di inammissibilità della q.l.c.*, in

tecniche decisorie ovvero da un uso esasperato, *quodammodo* abnorme, di tecniche già sperimentate. *Cappato* ne è una emblematica, a mia opinione inquietante, testimonianza. Al fine di dare appagamento ai diritti fondamentali e, in genere, a bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale, viene in buona sostanza messo da canto il principio della separazione dei poteri, pur nella peculiare forma in cui è stato recepito dalla Carta. Il mezzo, insomma, è piegato al fine, sarei tentato di aggiungere: machiavellicamente. Sarà, questa, una spiegazione chiara di una vicenda oscura e, tuttavia, non per ciò è una giustificazione che regge ad un rigoroso confronto con il modello, senza peraltro trascurare la sana avvertenza di un'accreditata dottrina in merito all'utilizzo appropriato degli strumenti in dotazione degli organi e congeniali al *munus* cui si riferiscono²⁸.

Le manovre politiche dei giudici comuni, invece, perlopiù si avvalgono dello scudo protettivo della interpretazione conforme, abilmente trincerandosi sovente dietro la maschera di una raffinata argomentazione. Non si trascuri al riguardo la circostanza per cui il rifacimento di alcuni testi di legge vistosamente carenti, perdurando la colpevole inerzia del legislatore ad attivarsi in tal senso, si considera impraticabile per mano della Consulta, ostandovi il limite del rispetto della discrezionalità del legislatore che pure è non di rado andato incontro ad oscillanti applicazioni e persino messo per intero da canto²⁹; ed allora talvolta è stato (ed è) aggirato a mezzo di un uso forzato o, come che sia, non adeguatamente vigilato del canone della interpretazione conforme.

Ora, un punto è da tenere fermo e da mettere in evidenza; ed è che, in disparte la portata degli effetti prodotti dalle decisioni, rispettivamente, del giudice costituzionale e dei giudici comuni, che pure mantiene tutta quanta la sua innegabile rilevanza, laddove si assista alla produzione di regole nuove *iussu iudicis* che s'inscrivono in un quadro legislativo dapprima carente, si è pur sempre in presenza di un'operazione in sé e per sé "normativa", tanto più rilevante e gravida di valenze poi laddove le regole stesse si immettano nel dettato costituzionale che è dalle stesse sostanzialmente manipolato e variamente corretto o integrato³⁰.

[Rivista AIC](#), 4/2019, 26 novembre 2019, 154 ss.; M. NISTICÒ, *Corte costituzionale, strategie comunicative e ricorso al web*, in AA.VV., *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, a cura di D. Chinni, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, 77 ss.; R. DI MARIA, [Brevi considerazioni sul rapporto fra tutela sostanziale dei diritti \(fondamentali\) e rispetto delle forme processuali: la Corte costituzionale e gli "animali fantastici"](#), [The final cut](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 1 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss.; AA.VV., *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, a cura di C. Padula, Editoriale Scientifica, Napoli 2020. In prospettiva comparata, per tutti, AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti - E. Ferioli, Bonomo, Bologna 2018.

²⁸ Ha fatto opportunamente notare 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, che "i fini non giustificano mai i mezzi, perché sono sempre i mezzi a prefigurare i fini".

²⁹ Così, appunto, nella pronunzia di fine partita sul caso *Cappato*; e così pure parrebbe profilarsi nel caso di cui a [Corte cost. n. 132 del 2020](#), in cui si è fatto applicazione, in prima battuta, della tecnica decisoria inaugurata nel caso stesso. Non si sottovaluti, infine, il monito racchiuso nelle [sentt. nn. 32 e 33 del 2021](#) (in relazione a talune vicende legate alla procreazione medicalmente assistita) nelle quali la Corte esplicitamente dichiara di non ritenere opportuno far subito luogo al rifacimento normativo sollecitato al legislatore, lasciando tuttavia intendere di essere pronta, perdurando l'inerzia del legislatore stesso, a rompere gli indugi ed a prenderne il posto [v. quanto se ne dice, al riguardo, nel mio [La PMA alla Consulta e l'uso discrezionale della discrezionalità del legislatore \(Nota minima a Corte cost. nn. 32 e 33 del 2021\)](#), in questa [Rivista](#), 2021/I, 221 s.].

³⁰ Invito al riguardo a fermare l'attenzione sulla recentissima [sent. n. 41 del 2021](#) della Corte costituzionale, una pronunzia ablativa che però, con assai dubbia osservanza del disposto di cui all'art. 136 Cost., ha differito gli effetti dell'annullamento ad una data molto lontana, il 31 ottobre 2025, indicato nella parte motiva ma non menzionato nel dispositivo: uno spostamento che, peraltro, si presenta insicuro, in quanto legato ad una riforma legislativa (in materia di organizzazione della giurisdizione) fatta oggetto di critiche plurime e serrate, della cui esistenza la Corte si mostra avvertita.

Il vero è che il giudice delle leggi dà qui, come altrove, mostra di poter "bilanciare" beni costituzionalmente protetti con i canoni relativi al processo costituzionale; di contro, i "bilanciamenti" possono farsi unicamente tra entità omogenee (i beni in parola *inter se*), fermi nondimeno i canoni suddetti il cui rispetto – tengo qui a ribadire, dopo averne detto ripetutamente in altri luoghi – è condizione stessa del mantenimento della "giurisdizionalità" della giurisdizione costituzionale.

Certo, solo le decisioni della Corte sono messe al riparo della eventuale loro impugnazione³¹. Non si trascuri però che ogni pronunzia dei giudici comuni – sia o no portatrice di valenza politica, nel senso qui precisato – è astrattamente dotata dell’attitudine ad esprimere la cosa giudicata³².

Ora, è pur vero che una buona parte (forse, proprio la gran parte) delle deviazioni della giurisdizione trae alimento dalle complessive carenze della rappresentanza politica e delle sedi istituzionali in cui essa prende corpo, si deve cioè al bisogno di dare, in un modo o nell’altro, appagamento a domande sociali, di individui e gruppi, largamente avvertite e pressanti, destinate altrimenti a restare senza risposta per effetto delle annose mancanze e complessive carenze della legislazione. Ancora una volta, però, una spiegazione non è una giustificazione. Ed allora si tratta di vedere se, in che modo e in che misura possa rimediarsi ad uno stato di cose complessivamente discosto dal modello costituzionale, dalle linee di sviluppo in esso tracciate, dagli obiettivi sia pur sommariamente fissati.

Se è vero, com’è vero, che i guasti in parola si devono principalmente a difetti strutturali esibiti dalle sedi preposte alla direzione politica e, risalendo, dai partiti da cui una parte consistente del personale politico è tratto o ai quali è comunque obbligato a legarsi in sede di confezione delle candidature, si rende necessario andare alla radice dei guasti stessi, operando corposi ed incisivi interventi nel corpo sociale in cui spontaneamente si formano i partiti e i movimenti politici in genere.

Se ne dirà meglio tra non molto. Per il momento, è da chiedersi se all’interno del mondo della giustizia possano mettersi in atto soluzioni organizzative e funzionali adeguate a porre, almeno in parte, rimedio alle più vistose torsioni di cui si ha riscontro in occasione dell’esercizio del *munus* che è proprio dei giudici, in ciascuna delle sue forme espressive ed in tutte assieme.

Dei rimedi in parola c’è bisogno su un duplice fronte: al fine di riequilibrare (finché possibile...) le relazioni tra gli organi della direzione politica e i giudici, per un verso, e, per un altro verso, quelle di questi ultimi *inter se*. Avverto, nondimeno, alla luce di quanto si è fin qui venuti dicendo, di considerare alquanto problematico il conseguimento sul primo versante di risultati apprezzabili, in ragione delle condizioni di contesto, per il modo con cui complessivamente si atteggia la democrazia rappresentativa. Non meno ardua, però, appare l’impresa di raddrizzare i rapporti tra gli organi di giustizia, quanto meno nelle loro maggiori storture, secondo quanto si passa subito a mostrare.

2.3. *L’erosione dell’area materiale rimessa ai giudici comuni da parte della Corte costituzionale (in particolare, le più salienti esperienze di “riaccentramento” del sindacato dapprima riconosciuto come proprio dei giudici comuni)*

Semplificando al massimo, è dato assistere ora ad invasioni del campo riservato alla Consulta da parte dei giudici comuni ed ora, all’inverso, ad erosioni dell’area materiale rimessa a questi ultimi da parte della prima³³.

³¹ Si faccia caso alla circostanza per cui il disposto di cui all’art. 137, ult. c., Cost. non distingue a seconda dei tipi di decisione, tutte parimenti protette per l’aspetto ora indicato. La qual cosa dovrebbe naturalmente portare ad un complessivo ripensamento del modo corrente di intendere e far valere gli effetti delle decisioni stesse, con specifico riguardo a quelle di rigetto. Ma, di ciò nulla ora dirò, dopo averne trattato in altri luoghi.

³² ... per quanto si abbiano – come si sa – dei casi, in aggiunta a quelli previsti dallo stesso ordinamento (in specie per la materia penale), in relazione ai quali il sopraggiungere di pronunzie della Corte europea può produrre l’effetto del superamento del giudicato.

³³ Giusto, dunque, discorrere – come, ancora di recente, si è fatto (e si fa) – di una spinta tanto centripeta quanto centrifuga che si registra in seno ai rapporti tra Corte e giudici comuni, rapporti costantemente fluidi ed oscillanti [riferimenti, da ultimo, negli scritti che sono nel fasc. 4/2020 di [Questione Giustizia](#), dedicato a *La Corte costituzionale nel XXI secolo*: in specie v., per il primo verso, C. PADULA, *Le “spinte centripete” nel giudizio incidentale di costituzionalità*, 62 ss. (che, però, nel complesso ne confuta la esistenza), e, per il secondo, A. GUAZZAROTTI, *Le contospinte centrifughe nel sindacato di costituzionalità*, 78 ss.; per un quadro d’insieme v., poi, pure *ivi*, E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, 89 ss., e A. NATALE, *Il giudice comune, servitore di più padroni*, 98 ss.]. Nel merito, tuttavia, volendo far luogo ad una valutazione complessiva, la più marcata tendenza appare essere, a mia opinione, la prima, tant’è che su di essa si è maggiormente appuntata l’attenzione

Mi corre l'obbligo di precisare che quanto adesso dirò in estrema sintesi è frutto di una personale qualificazione di talune vicende nel senso appena indicato. Intendo dire che esperienze che ai miei occhi si presentano come devianti dal modello costituzionale ad altri, accreditati studiosi e – ciò che, forse, maggiormente conta – alla giurisprudenza appaiono essere il lineare sviluppo dello stesso, una testimonianza cioè della sua formidabile capacità di adattamento ad esigenze avvertite come particolarmente pressanti che sarebbero venute alla luce nel tempo a noi più vicino. Debbo però al riguardo confessare di faticare a comprendere quali sarebbero i “fatti” nuovi che imporrebbero o, come che sia, giustificerebbero taluni disinvolti *revirements* giurisprudenziali, quale ad es. quello che ha indotto la Consulta a “riaccentrare” – come suol dirsi – presso di sé la cognizione di talune questioni la cui definizione è stata dapprima demandata alla esclusiva competenza dei giudici comuni.

Trattasi, peraltro, di vicende assai note e fatte oggetto di numerosi commenti di vario segno, sì da non richiedersi ora nulla di più di un mero riferimento ad esse fatto, per ciò che si rende necessario a finalità teorico-ricostruttiva. Peraltro, vi si è fatto, in parte, richiamo poc'anzi e, dunque, si può adesso procedere in modo assai spedito nel loro esame.

Per l'aspetto della erosione da parte dei giudici comuni di porzioni consistenti del campo materiale astrattamente rimesso alla coltivazione della Corte costituzionale rileva, soprattutto, la tecnica della interpretazione conforme, sopra già ad altro riguardo menzionata. È vero che non può mai stabilirsi in astratto quando ricorrano le condizioni per farvi luogo né quando il tentativo di riconciliare l'oggetto col parametro sia fatto a modo o, all'opposto, se il percorso interpretativo non risulti lineare e corretto; e perciò, *ex adverso*, se sussistano, o no, le condizioni per investire la Consulta di una questione di costituzionalità.

Una fitta nebbia (per non dire una vera e propria oscurità) avvolge poi tutte le vicende che si svolgono e chiudono presso le aule in cui si amministra la giustizia comune, segnatamente col rigetto delle istanze di parte volte ad adire la Consulta per lo scioglimento di un dubbio di costituzionalità. Quasi tutte le questioni rese note sono, infatti, in buona sostanza quelle che pervengono alla Corte stessa, quale che ne sia poi l'esito. Peraltro, il giudice delle leggi, negli svolgimenti più recenti del suo indirizzo giurisprudenziale, ha temperato talune iniziali asprezze dapprima esibite in merito alla messa in atto da parte dei giudici comuni della interpretazione in parola, in buona sostanza ormai accontentandosi dell'essersi esperito il tentativo di “adeguamento” per via interpretativa della legge a Costituzione, senza che lo stesso sia quindi sottoposto ad un nuovo, *strict scrutiny*³⁴. E l'eventualità dell'errore – come sappiamo – è sempre dietro l'angolo, come peraltro attestano, sul versante delle questioni sollevate, i non pochi casi in cui le stesse siano respinte per inammissibilità, alle volte persino “manifesta”.

di una nutrita schiera di commentatori delle esperienze della giustizia costituzionale, tra i quali AA.VV., *Il sistema “accentrato” di costituzionalità*, Seminario del Gruppo di Pisa del 25 ottobre 2019, a cura di G. Campanelli - G. Famiglietti - R. Romboli, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, nonché AA.VV., *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Seminario AIC del 13 novembre 2020, in Federalismi.it, 3/2021, 27 gennaio 2021. Molto importante è, poi, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020.

³⁴ Riferimenti al riguardo in M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme torna a casa?*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 3/2019, 30 ottobre 2019, 37 ss.; nella stessa Rivista, v. A.I. ARENA, *Note minime su interpretazione e giudizio accentrato di costituzionalità*, 5 dicembre 2019, 163 ss., nonché R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “di diffusione”*, 2/2020, 26 maggio 2020, 4 ss., e, dello stesso, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, a cura dello stesso R., Giappichelli, Torino 2020, 72 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nella interpretazione della legge*, in AA.VV., *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, cit., 161 ss., e, pure *ivi*, l'Editoriale di G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, spec. § 2, e S. STAIANO, *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, 102 ss., che discorre di una “trasfigurazione” del canone interpretativo in parola. Con specifico riguardo alla materia penale, V. NAPOLEONI, *L'onere di interpretazione conforme*, in V. MANES - V. NAPOLEONI, *La legge penale illegittima*, Giappichelli, Torino 2019, 49 ss. Quanto, poi, all'indirizzo della giurisprudenza euorunitaria, per una recente messa a punto, v. V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme*, in AA.VV., *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Giappichelli, Torino 2020, 325 ss.

Il quadro risulta, poi, ulteriormente complicato in considerazione del fatto che – come tutti sanno – non si dà un solo “tipo” d’interpretazione conforme ma tre, dovendosi la stessa a un tempo volgersi verso la Costituzione, il diritto internazionale ed il diritto eurounitario. Tre – si badi – in astratto; in concreto, assai numerose sono – come pure è noto – le fonti internazionali e sovranazionali alle quali occorre prestare congiuntamente attenzione, alcune di esse di eterogenea natura (si pensi solo alle Carte dei diritti, con i caratteri che sono loro propri, e ad altre fonti ancora alle prime solo fino ad un certo punto accostabili). Dico “a un tempo”, dal momento che, a mio modo di vedere, è assai arduo argomentare la esistenza di una sorta di “graduatoria” tra le varie specie d’interpretazione conforme, così come invece molti reputano potersi (e doversi) fare in forza di un’anomala (e, a mia opinione, forzata) trasposizione meccanica al piano della teoria della interpretazione di taluni schemi invalsi al piano della teoria delle fonti.

Si dà, ad ogni buon conto, una sorta di meta ideale verso la quale occorre tendere, puntando su di essa con decisione, per ambizioso ed arduo che ne sia poi il conseguimento, in ispecie ogni qual volta siano in gioco questioni coinvolgenti i diritti fondamentali; ed è la stessa individuata da una ormai risalente ed ispirata pronunzia del giudice costituzionale, la [n. 388 del 1999](#), alla quale ho sovente fatto richiamo nelle mie riflessioni in tema di rapporti tra le Corti e di garanzie dei diritti fondamentali, costituita dalla mutua (e – aggiungo – *paritaria*) integrazione delle Carte dei diritti nell’interpretazione. Non v’è dubbio, infatti, che le varie specie d’interpretazione conforme possono non di rado avviarsi lungo itinerari reciprocamente divergenti, se non pure frontalmente contrapposti. L’*optimum* è dato non già dal mero e – vorrei dire – piatto riscontro della insussistenza del conflitto tra le Carte evocate in campo dal caso ma – di più – dal loro reciproco alimentarsi e rigenerarsi nei fatti interpretativi, all’insegna di quello che ai miei occhi appare un autentico “metaprincipio”, siccome posto a base della interpretazione degli stessi principi fondamentali dell’ordinamento, tra i quali quelli di cui agli artt. 2 e 3 della nostra Carta, che danno voce alla “coppia assiologica fondamentale” – come a me piace chiamarla – di libertà ed eguaglianza, ed è il “metaprincipio” della ricerca della massima tutela dei diritti *in ragione della peculiare connotazione di ciascun caso*³⁵.

Insomma, l’interpretazione conforme è sollecitata a prendere forma su un terreno sommamente scivoloso e insidioso, senza che peraltro si disponga di punti sicuri di appoggio dai quali tenersi nel corso del suo attraversamento. Per la verità, uno vi sarebbe, anzi è un punto obbligato per gli operatori del diritto in genere (e, in ispecie, per i giudici), ma esso pure appare gravato da incertezze alle quali gli operatori stessi non possono fino in fondo sottrarsi; ed è dato dal riferimento costante ed attento al c.d. “dialogo” tra le Corti, in ispecie a quello che si intrattiene tra le Corti aventi natura materialmente costituzionale, tra le quali, per ragioni altrove indicate, sono ormai da annoverare anche quelle europee (o, diciamo meglio, con maggior cautela, che *tendono* viepiù a presentarsi come tali), in quanto preposte alla salvaguardia, in forme peculiari e con parimenti peculiarità di effetti,

³⁵ Questa sottolineatura della parte finale del mio pensiero, che in altri luoghi ho giudicato non necessaria, si deve alla circostanza che accreditati studiosi [tra i quali, principalmente R. BIN, che ne ha trattato a più riprese: ad es. e di recente, part., in *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, spec. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss.; *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, cit., 757 ss., spec. 764 e nt. 15; nell’intervista su *Giudice e giudici nell’Italia postmoderna?*, a cura di R.G. Conti, in [Giustizia Insieme](#), 10 aprile 2019, e in AA.VV., *Il mestiere del giudice*, a cura di R.G. Conti, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2020, 1 ss., e, da ultimo, in *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, in *Quad. cost.*, 4/2020, 861 ss., spec. 866 ss.] hanno ripetutamente contestato il richiamo da me fatto al “metaprincipio” in parola, nell’assunto che i diritti siano tutti a somma zero, l’appagamento dell’uno comunque comportando un costo per un altro (o per altri). Cosa che, per vero, mai ho contestato nè contesto. Il punto è, però, che ogni vicenda processuale, quale che sia il luogo in cui si svolge e perviene a compimento, fa storia a sé; ed è chiaro (perlomeno così a me pare) che il singolo operatore di giustizia, in presenza di più diritti e interessi in genere costituzionalmente protetti, non può che tendere alla ricerca della loro sintesi ottimale, all’obiettivo cioè di fissare il più in alto possibile il punto della loro definizione e tutela, attingendo allo scopo a quanto di più e di meglio le Carte hanno da offrire per l’appagamento di questo bisogno. Che poi se ne possano avere riflessi per diritti non evocati in campo dal caso, è cosa di cui ovviamente l’operatore stesso non può farsi cura. Non è, ad ogni buon conto, certo un caso che un vigoroso richiamo alla ricerca della massimizzazione della tutela dei diritti e, in genere, dei beni costituzionalmente protetti nel loro fare “sistema” sia in modo insistito venuto dalla Consulta e raccolto dalla più avvertita dottrina.

delle Carte di cui le stesse sono istituzionalmente garanti. È pur vero, poi, che gli stessi giudici comuni non sono meri spettatori bensì protagonisti del “dialogo” in parola, con ruoli che variano da una vicenda processuale all’altra, nondimeno pur sempre di non secondario rilievo³⁶.

Il “dialogo” tra le Corti è, nondimeno, un’arma multiuso: laddove tra le stesse si realizzino significative e ripetute convergenze d’indirizzo, diventa fattore di certezze operative, mentre in caso di divergenze è fattore di disorientamento e persino di vero e proprio conflitto interiore, non essendo alle volte chiaro stabilire a quale voce debba darsi la precedenza. Il “dialogo” può, insomma, prestarsi tanto alla stabilizzazione degli indirizzi quanto al loro incessante rinnovamento.

Accreditati studiosi – è bene non trascurare – hanno nei suoi riguardi manifestato non poche riserve e perplessità, con ogni probabilità in forza del condizionamento subito (alle volte, forse, senza nemmeno che se ne abbia piena avvertenza...) dal mito o dogma della sovranità statale che ne risulterebbe impoverita di quote consistenti della sua antica dotazione per effetto dell’ingresso, in misura crescente ed ormai imponente, in ambito interno di decisioni dei giudici europei alle quali – piaccia o no – è in buona sostanza da riconoscere una forza normativa non meno efficace ed incisiva di quella posseduta dagli atti adottati dagli organi d’indirizzo politico.

Può anche darsi che, in un siffatto modo di vedere le cose, vi sia un fondo di verità, seppur alquanto alterato o, diciamo pure, esasperato. Invito tuttavia a fermare l’attenzione solo su un punto, a mio modo di vedere di cruciale rilievo; ed è che quanto più ne soffre la *sovranità dei poteri* – se così vogliamo chiamarla – tanto più ne guadagna la *sovranità dei valori*³⁷, per il fatto stesso della crescita innegabile che può aversene (e il più delle volte ne ha) il patrimonio dei diritti fondamentali.

Al di là di ciò che nel merito si pensi nei riguardi di questo o quell’orientamento manifestato dall’una o dall’altra Corte in relazione a singole vicende giudiziarie, ciò che maggiormente conta dal mio punto di vista è che il “dialogo” in parola costituisce pur sempre una risorsa preziosa se non altro al fine di evitare che una sola Corte possa assumere di potersi porre al vertice di un’ideale (ma immaginaria) costruzione piramidale sì da conformarsi, in buona sostanza, quale un autentico potere costituente permanente (un potere – si è detto in altri luoghi – mostruoso). E, invero, col fatto stesso di trovarsi obbligata ciascuna Corte a doversi confrontare con le Corti restanti viene a costituirsi un argine, di natura culturale se non pure positiva, che porta naturalmente all’effetto di contenere il rischio che una sola Corte pretenda di somministrare, in sovrana solitudine, le proprie “verità” di diritto costituzionale (e sui diritti costituzionali), imponendole agli operatori restanti ed alla comunità tutta.

È poi vero che le relazioni tra le Corti materialmente costituzionali, sia *inter se* che con i giudici comuni, si connotano pur sempre per una ineliminabile fluidità e mobilità, aprendosi naturalmente ad esiti plurimi ed imprevedibili, comunque refrattari ad essere ingabbiati in schemi di formale fattura.

2.4. Segue: la “doppia pregiudizialità”

Se ne ha palmare conferma sul terreno su cui maturano talune esperienze di cruciale rilievo in relazione alle quali è in corso da tempo un animato dibattito ben lungi dal ricevere una sia pur relativa quiete. Proprio qui si registra, infatti, una delle più salienti testimonianze di quella tendenza al “riaccentramento”, cui si faceva poc’anzi cenno, che – per come io la vedo – trasmoda in una vera e

³⁶ Basti solo tenere a mente, al riguardo, al fatto che sono proprio i giudici comuni a porre le domande relativamente a questioni coinvolgenti beni di rilievo costituzionale (a partire, ovviamente, dai diritti fondamentali) e, una volta ricevute le risposte, a darvi seguito, il quale poi talora comporta l’adozione di scelte di natura discrezionale sommamente delicate e gravide di implicazioni (tali, ad es., sono quelle che conseguono alle pronunzie additive di principio del giudice costituzionale o, quanto alla Corte europea, alle decisioni-pilota). Sulla centralità del ruolo giocato dai giudici comuni ha ripetutamente ed appassionatamente insistito, tra gli altri, R. CONTI, in molti scritti, tra i quali, di recente, *Nomofilachia integrata e diritto sovranazionale. I “volti” della Corte di Cassazione a confronto*, in [Giustizia Insieme](#), 4 marzo 2021.

³⁷ Riprendo ora – come si vede – una nota formula di G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005, situandola nondimeno in altro contesto teorico-ricostruttivo.

propria invasione del campo in precedenza dalla stessa Corte delle leggi riconosciuto come esclusivamente coltivabile dai giudici comuni.

Mi riferisco segnatamente alla c.d. “doppia pregiudizialità” attorno alla quale è venuta a formarsi una messe copiosa di contributi di vario segno, che nondimeno perlopiù hanno manifestato adesione all’indirizzo inaugurato da [Corte cost. n. 269 del 2017](#), specie dopo la sua messa a punto ad opera di alcune note pronunzie del 2019 comunemente giudicate volte a temperare alcune asprezze riscontrate nella decisione del [2017](#)³⁸.

Su un solo punto desidero qui soffermarmi in merito alla svolta inaugurata da quest’ultima pronunzia; ed è che per effetto di essa, in disparte la sensibile correzione apportata agli equilibri dapprima faticosamente raggiunti al piano dei rapporti tra gli operatori di giustizia, viene a determinarsi una deroga di non poco momento al disposto di cui all’art. 11 della Carta che, nella lettura ormai da tempo affermata, si pone – come si sa – a “copertura” del primato del diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario sul diritto interno. È chiaro, infatti, che, ove si assuma in premessa che ogni norma sovranazionale dotata dell’attitudine ad essere portata ad immediata applicazione deve subito essere messa in grado di prendere il posto di contrarie norme di diritto interno, se ne ha che venendosi mano a questo preciso impegno prescritto da norme inderogabili dell’Unione, *per ciò stesso*, viene a patirne il principio fondamentale in parola. Ed è interessante notare, sia pure di sfuggita, come il fatto stesso dell’appartenenza (dapprima alle Comunità europee ed ora) all’Unione abbia messo in moto un processo imponente di trasformazioni istituzionali rispetto all’originario disegno delineato nella Carta, non soltanto per il fatto di essersi dato vita ad un motore incessante di produzione giuridica di fonti di forza costituzionale, che debbono la loro esistenza in ambito interno ad una fonte di primo grado³⁹, ma anche – si faccia caso – per il rifacimento operato di accreditate categorie teoriche, a partire da quella concernente le nozioni di competenza e di validità ed il modo di farsi valere laddove risultino disattese.

Giusta, infatti, la premessa secondo cui si dà un riparto di competenze tra Unione e Stati in base ai trattati, è evidente che la sua violazione da parte della legge e degli atti di forza primaria in genere, comportandone la invalidità, parrebbe richiedere il passaggio obbligato del loro annullamento da parte del giudice costituzionale. Checché, infatti, se ne dica in giurisprudenza da *Granital* in avanti⁴⁰, l’incompetenza non può (o, meglio, non *potrebbe*) essere causa di “irrilevanza” della fonte al fine della definizione della controversia, eccezion fatta del caso che il vizio sia di tale gravità da comportare la radicale nullità-inesistenza della fonte stessa⁴¹. Una evenienza, questa, che ad ogni buon conto appare essere sommamente rara, la regola essendo piuttosto quella della invalidità quale causa di mero annullamento dell’atto che ne sia affetto. Qui, però, la messa da canto dell’atto invalido è categoricamente richiesta dal diritto sovranazionale e, per ciò stesso, dall’art. 11 che vi dà “copertura”: non facendovi luogo, l’operatore – ne abbia o no consapevolezza – mette in atto una trasgressione del principio fondamentale in parola⁴². Non si tratta, dunque, di scegliere – per dirla

³⁸ Riferimenti, di recente, nel mio *Il giudice e la “doppia pregiudizialità”: istruzioni per l’uso*, in [Federalismi.it](#), 6/2021, 24 febbraio 2021, 211 ss., nel quale ribadisco, con ulteriori svolgimenti argomentativi, un punto di vista critico nei riguardi dell’orientamento dalla Corte già in altri luoghi manifestato; *adde*, ora, R. CONTI, *Nomofilachia integrata e diritto sovranazionale. I “volti” della Corte di Cassazione a confronto*, cit., spec. § 6 ss.

³⁹ ... consumandosi – come si sa – in tal modo uno strappo vistoso nei riguardi della consolidata sistemazione teorica d’ispirazione crisafulliana che non consente alla legge di “inventare” fonti concorrenziali a se stessa e, ovviamente, di grado ancora più elevato.

⁴⁰ Riferimenti alla nota decisione, di recente, in AA.VV., *Granital revisited? L’integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. Caruso - F. Medico - A. Morrone, in *Ann. dir. cost.*, Bononia University Press, Bologna 2020.

⁴¹ ... la quale poi – è opportuno rammentare – può essere acclarata da qualunque operatore (tra i quali, ovviamente, il giudice comune), senza che possa (o, comunque, debba di necessità) essere allo scopo investita la Consulta. Anche per quest’aspetto – come si vede – la soluzione del “riaccentramento” predicata dalla 269 in avanti appare esporre il fianco alla critica.

⁴² Ho ripetutamente insistito sul punto, a mia opinione di cruciale rilievo [richiami, di recente, anche in R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti*

con un'accreditata studiosa⁴³ – tra “l'uovo oggi (la tutela del diritto fondamentale per il singolo caso concreto) alla *gallina domani* (la tutela del diritto fondamentale attuata con l'eliminazione della legge italiana che lo viola)”. Si tratta solo di stabilire, una buona volta, se il principio del primato, che è l'autentico cuore pulsante della costruzione sovranazionale, e l'art. 11 che vi dà “copertura” siano una sorta di *optional* disponibile a piacimento o no. Tutto qui.

Prende, insomma, forma sul terreno delle relazioni interordinamentali in parola una “rottura” della Costituzione, l'art. 11 derogando all'art. 134 Cost. che, senza distinzione di sorta, avoca alla Consulta la cognizione di ogni questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto fonti di primo grado⁴⁴, quale che sia la natura della violazione (diretta o indiretta⁴⁵).

Ebbene, oggi, dopo la [269](#), si torna all'antico, riespandendosi la competenza della Corte delle leggi a giudicare di un numero di questioni che potrebbe rivelarsi non poco consistente, sol che si pensi che il “riaccentramento” è stato patrocinato (spec. a partire da [Corte cost. n. 20 del 2019](#)) non soltanto per i casi in cui sia evocata quale parametro una norma della Carta di Nizza-Strasburgo ma anche in altri in cui rilevino norme sovranazionali a questa (sibillinamente qualificate come) “connesse” e persino – a stare alla lettura datane da attenti studiosi⁴⁶ – norme in genere dell'Unione sostanzialmente coincidenti con norme costituzionali⁴⁷.

La palla, ad ogni buon conto, è nelle mani dei giudici comuni, ai quali la Consulta in caso di “doppia pregiudizialità” rimette la decisione circa la precedenza da accordare all'interpello di questa o quella Corte⁴⁸.

Il vero è che le relazioni interordinamentali sono attraversate da un moto incessante, versano – come dire? – in uno stato perennemente fluido, nell'attesa di una quiete e sia pur relativa stabilità che tardano ad affermarsi e di cui si avverte particolarmente il bisogno proprio in relazione alle questioni coinvolgenti i diritti fondamentali. Ed è appena il caso, in chiusura delle succinte notazioni ora svolte sul punto, di rimarcare ancora una volta come, non attivandosi prontamente il meccanismo dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali, *per ciò solo*, ne soffra il principio del primato:

fondamentali. Riflessioni a seguito dell'ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](#), 3/2020, 15 novembre 2020, spec. 93, in nt. 66].

⁴³ E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, cit., 94.

⁴⁴ ... e, in punto di astratto diritto, anche fonti di grado superprimario, le quali nondimeno di fatto parrebbero naturalmente sottrarsi al sindacato di costituzionalità, vuoi perché è assai raro immaginare che siano portate alla cognizione della Consulta e vuoi perché quest'ultima comunque, verosimilmente, si tratterà dal caducarle, specie laddove venute alla luce con i più larghi consensi delle forze politiche o avvalorate dal voto popolare, preferendo piuttosto far luogo al loro aggiustamento per via d'interpretazione (emblematica, al riguardo, l'esperienza maturata in relazione al nuovo Titolo V i cui enunciati, in più punti problematicamente conformi ai principi fondamentali della Carta, sono stati – come si sa – in buona sostanza riscritti *ope juris prudentiae*). D'altronde, gli unici disposti di forma costituzionale fatti oggetto di esplicito annullamento sono – come si sa – quelli dello statuto siciliano, venuto alla luce prima dell'avvento della Carta.

⁴⁵ Al meccanismo della interposizione normativa ha, di recente, dedicato accurate riflessioni A. FUSCO, della quale v., spec., *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, 23 ottobre 2020, 250 ss., e *Il caleidoscopio normativo. La categoria dell'interposizione nell'esperienza del Giudice delle leggi*, in [Quad. cost.](#), 1/2021.

⁴⁶ C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2/2020, 11, e D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit., 248, nonché, ora, E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, cit., 95.

⁴⁷ Casi tutti, ad ogni buon conto, che – come fa notare la studiosa da ultimo richiamata – “la Corte costituzionale non ha ancora esattamente delimitato”; proprio per ciò, mi permetto di aggiungere, suscettibili di far espandere in misura incontrollabile l'area materiale del sindacato accentrato, con temibili conseguenze per il principio del primato del diritto sovranazionale che – piaccia o no – non può, ad ogni buon conto, fare a meno del meccanismo dell'applicazione diretta.

⁴⁸ Si è tentato da taluno di individuare un criterio idoneo a dare un qualche indirizzo ai giudici circa la via da imboccare con preferenza rispetto all'altra, quale quello che fa leva sul carattere discrezionale o meno dell'attività di produzione normativa posta in essere in ambito interno al fine di dare seguito agli atti dell'Unione. Lo stesso carattere suddetto, però, molte volte non è affatto sicuro, di modo che il rinvio immediato alla Corte dell'Unione può rendersi necessario anche (e specificamente) al fine del suo accertamento [ragguagli sul punto, volendo, nel mio *Il giudice e la “doppia pregiudizialità”: istruzioni per l'uso*, cit., 211 ss.].

l'uno è infatti il mezzo conducente al fine, che poi altro non è – com'è chiaro – se non quello di dar modo all'integrazione europea di potersi portare sempre più in avanti. Solo così, infatti, i diritti potranno essere ancora meglio salvaguardati, specie nel tempo presente in cui lo Stato ha dato ripetute e sicure prove della sua inadeguatezza a far fronte a bisogni viepiù impellenti di dimensione pressoché planetaria e, comunque, ben più ampia dei ristretti confini territoriali del passato. La stessa emergenza sanitaria che ad oggi ci affligge ed inquieta, che a tutta prima parrebbe aver sollecitato il recupero di politiche di stampo nazionalista, pressando gli Stati per la chiusura dei loro confini, in realtà viepiù avvalorava l'idea che solo con uno sforzo poderoso, collettivo, prodotto in ambito internazionale e sovranazionale sarà possibile farvi fronte in modo efficace: uno sforzo del quale – è doveroso e doloroso ammettere – non sembra ad oggi aversi riscontro.

2.5. Le alterazioni al piano dei rapporti sia interordinamentali (segnatamente, tra Unione europea e Stati) che intraordinamentali (con riferimento al riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni)

Nulla, poi, ora dirò, in aggiunta ai cenni sopra fatti, per ciò che attiene alle alterazioni del riparto di materie e funzioni quale sommariamente stabilito, sul versante dei rapporti tra Unione e Stati, nei trattati e, quanto ai rapporti tra Stato ed enti territoriali minori, dalla Carta costituzionale (e dagli statuti di speciale autonomia). Mi limito qui solo a far notare che i primi sono oggetto di continuo rifacimento, esprimendo nei fatti i trattati una mediocre *vis* prescrittiva e dipendendo piuttosto l'assetto dei rapporti in parola, in buona sostanza, per un verso, da decisioni politiche concordate dai Governi nazionali (con un ruolo col tempo cresciuto ma ad oggi non particolarmente significativo del Parlamento europeo) e, per un altro verso, da prese di posizione della giurisprudenza sovranazionale che tuttavia, per l'aspetto ora specificamente considerato, non sembra possedere quella capacità di ridefinizione del quadro che invece è obiettivamente da riconoscere in ambito interno alla Corte costituzionale⁴⁹.

Quanto, poi, al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, numerose e significative sono le alterazioni subite dal quadro costituzionale, malgrado la opacità e lacunosità di quest'ultimo non incoraggi di certo la prospettazione di soluzioni ricostruttive sicure del modello al fine di poter ad esso quindi riportare i materiali offerti dall'esperienza (che, peraltro, esibisce oscillazioni rilevanti e continue), nel tentativo di stabilire la conformità di questi a quello. Naturalmente, non se ne può ora dire neppure in estrema sintesi; peraltro, si dispone di analisi numerose e di vario segno, nondimeno convergenti nel rilevare la distanza che separa la Costituzione vivente dal figurino disegnato nella Carta. Parrebbe, insomma, che quest'ultima, sia nella sua originaria versione che in quella risultante a seguito del rifacimento del Titolo V operato nel 2001, non riesca ad esprimere – come sin dall'inizio di questa riflessione si è fatto notare – un'autentica *vis* prescrittiva, perlomeno in una misura complessivamente apprezzabile, ma solo una – come dire? – meramente persuasiva. E, inverosimilmente, l'esperienza, nelle sue più salienti tendenze, manifesta una naturale vocazione a debordare dai pur deboli argini costituzionali, intraprendendo vie tutte sue di sviluppo, peraltro non di rado sull'onda di improvvisati e continuamente cangianti indirizzi delle forze politiche e delle sedi istituzionali in cui esse si incarnano.

Ora, è chiaro che le emergenze concorrono in significativa misura ad accelerare – se così può dirsi – il processo di progressivo distacco dell'esperienza dal modello, senza che peraltro sia chiaro se, una volta cessato lo stato di crisi, sarà davvero poi possibile tornare allo *status quo ante*.

Si pensi solo, per restare all'oggi, al marcato "riaccentramento" di funzioni registratosi nella materia della sanità in conseguenza del diffondersi della pandemia. Ciò che, nondimeno, non ha impedito il fattivo coinvolgimento delle autorità locali, in specie di Presidenti di Regione e Sindaci, nella complessa e faticosa gestione dell'emergenza sanitaria. In un clima confuso ed arroventato da plurime ed incrociate *actiones finium regundorum* si è avuta – come si diceva – conferma della

⁴⁹ Su tutto ciò, indicazioni possono aversi dagli scritti di P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, e G. VOSA, dietro citt.

necessità di una disciplina costituzionale relativa alla gestione delle emergenze in genere, in difetto della quale è verosimile attendersi il ripetersi degli inconvenienti già registratisi nella situazione odierna.

3. Le trasformazioni rilevatesi nel corpo sociale e il cruciale rilievo da esse posseduto, nonché dai rimedi necessari al fine della integra trasmissione della società e dell'ordinamento nel tempo

Resta da dire, con la necessaria rapidità, delle trasformazioni manifestatesi in seno al corpo sociale, dalle quali poi principalmente discendono alcune vistose alterazioni della forma di Stato liberal-democratica, ovviamente – com'è chiaro – dotate di ancora maggiore significato e gravide di implicazioni rispetto a quelle incidenti sulla forma di governo, alle quali si è sopra accennato.

A riguardo del fatto che la democrazia sia in crisi credo che ormai non possa esservi dubbio alcuno; ancora di recente, mi è stato dato modo di tornare a riflettere su questa cruciale questione, di vitale importanza per la sopravvivenza dello Stato costituzionale e l'integra trasmissione nel tempo dell'idea di Costituzione consegnataci dai rivoluzionari francesi e mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, rilevando come le liberal-democrazie siano a rischio d'implosione⁵⁰. E il vero è che tutte le forme di democrazia fin qui conosciute (la diretta, la pluralista e, soprattutto, la rappresentativa) sono in affanno e, per l'una o l'altra ragione, si confermano essere inidonee al conseguimento dello scopo per il quale sono state pensate e messe a punto nel corso di una ormai lunga loro sperimentazione nel vecchio come nel nuovo continente.

Al fondo – come si è accennato e si tenterà ora di precisare meglio – in crisi è la società, il cui tessuto è vistosamente sfilacciato senza che peraltro si dia segno alcuno di una possibile inversione di tendenza; piuttosto, parrebbe che la situazione possa viepiù aggravarsi e degenerare.

Emblematica di questo stato di cose appare essere la vicenda dei partiti politici: dapprima luoghi di formazione dei governanti ad ogni livello istituzionale (centrale come locale) e – ciò che maggiormente importa – di progettazione dello sviluppo della società e di elaborazione delle soluzioni adeguate a far fronte ai più pressanti ed avvertiti bisogni; di poi, invece, dimostratisi vistosamente carenti sia per l'uno che per l'altro aspetto. E, poiché istituzioni e società sono come i vasi comunicanti, è evidente che i guasti registratisi nella seconda si proiettano e riflettono immediatamente sulle prime, trasmettendosi alle volte persino in forme ulteriormente aggravate e gravide di negativi effetti.

Istituzioni e società si immettono in un circolo attraversato da un moto interno incessante e viepiù accelerato, che da se medesimo si ricarica esprimendosi in forme continuamente cangianti e, tuttavia, pur sempre segnate da forti tensioni e contraddizioni, delle quali peraltro una spia esteriore ed eloquente è data da un linguaggio diffuso sia nel corpo sociale e sia pure – ahimè – anche in ambienti politico-istituzionali che sovente maschera la esiguità (per non dire, la vera e propria vacuità) dei contenuti con l'aggressione verbale gratuita ed incontrollata, talora persino accompagnata da gesti scomposti. Non è per mero accidente, d'altronde, se specie nel tempo più vicino si è assistito alla crescita e diffusione a macchia d'olio, da noi come altrove⁵¹, di un populismo misto ad un nazionalismo o sovranismo altrove qualificato come becero ed insensato, contraddetto dalla vicenda storica tragicamente sfociata nella seconda grande guerra (con tutto ciò che essa ha rappresentato), senza peraltro dire dei fenomeni, ora striscianti e subdolamente mascherati ed ora invece manifesti

⁵⁰ Così nel mio *La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di ardua ed impegnativa soluzione*, in Dirittifondamentali.it, 1/2021, 6 marzo 2021, 325 ss.

⁵¹ Particolarmente istruttivo al riguardo il fenomeno del trumpismo negli Stati Uniti che – è la cosa che deve far pensare – ha peraltro riscosso (e seguita a riscuotere) larghissimi consensi, persino dopo che l'uomo-simbolo cui si deve il nome ha fatto luogo ad inopinate dichiarazioni da cui ha preso l'avvio l'occupazione del Campidoglio da parte di un gruppo di facinorosi [sul trumpismo, v., almeno, i contributi ospitati dal forum di Dpceonline sull'Osservatorio sulla Presidenza Trump, e D.L. KRINER, *Trump, Populism and the Resilience of the American Constitutional System*, in Costituzionalismo.it, 3/2020, 8 gennaio 2021, 44 ss.].

alla luce del sole, del razzismo o del sessismo, che ormai pressoché quotidianamente si traduce in una *escalation* incontrollabile di femminicidi.

Non dirò, ora, nuovamente, dopo averne detto altrove, se sia realistico ovvero illusorio attendersi una possibile sterzata o, quanto meno, un rallentamento di tutte queste tendenze che parrebbero invero svolgersi lungo una china – temo – inarrestabile. In altri luoghi di riflessione scientifica, mi sono dichiarato dell'idea, cui qui pure ho riservato un rapido cenno, che occorra comunque dar vita ad interventi correttivi decisi simultaneamente ad entrambi i piani, istituzionale e sociale, proprio per il loro essere legati l'uno all'altro a mo' di anelli di un'unica catena; e che occorra farvi luogo a tutto campo: a quello delle *regole* come pure all'altro delle *regolarità* della politica e delle dinamiche sociali in genere, nell'intento di far convergere – fin dove possibile – modello ed esperienza, se non pure centrare l'ambizioso obiettivo della loro piena ed armonica ricongiunzione e riconciliazione⁵².

Nessun angolo, fosse pure il più recondito, sia dell'apparato istituzionale e sia del tessuto sociale può restare escluso dall'opera di rifacimento e di rigenerazione all'insegna dei valori fondamentali della Repubblica. Sarebbe, dunque, un grave errore, frutto di miopia (per non dire, di vera e propria cecità), fermarsi ai soli ingranaggi dell'apparato, circoscrivendo perciò l'opera suddetta alla sola parte organizzativa della Carta, laddove si avverte, in primo luogo, il bisogno di porre mano ad un opportuno, vigilato, aggiornamento della parte sostantiva, senza peraltro trascurare gli stessi principi fondamentali.

Da tempo mi interrogo, senza riuscire a darmi una persuasiva risposta, attorno alle ragioni che hanno fin qui impedito, ad es., di integrare l'art. 9 della Carta, facendovi menzione altresì della salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema (una innovazione, questa, come si sa, da tempo prospettata ma chissà perché non coronata da successo), o l'art. 11, col doveroso richiamo a quella conquista giurisprudenziale e dottrinale ormai indiscussa che è data dalla “copertura” da esso assicurata al diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario, magari – perché no? – dando nuova linfa e spinta al processo d'integrazione sovranazionale, o, ancora, l'art. 3, col riferimento alla condizione delle persone di orientamento omosessuale; e così via dicendo.

L'opportunità dell'aggiornamento della prima parte, poi, specificamente per ciò che attiene al riconoscimento di nuovi diritti fondamentali, rinviene giustificazione nel bisogno di non rimettersi al riguardo esclusivamente ai giudici, i cui indirizzi restano fatalmente legati ai casi ed alle loro occasionali esigenze e, perciò, risultano connotati da continue e non di rado vistose oscillazioni. Di contro, è necessario dotare la Carta di basi ancora più solide, quali possono essere apprestate da una vigilata disciplina positiva, ad ogni buon conto caratterizzata – conformemente alla natura del dettato costituzionale ed alla struttura nomologica degli enunciati di cui si compone – da essenzialità di disposti, sì da non soffocare poi i suoi opportuni svolgimenti sia normativi (in ispecie, a mezzo di leggi comuni) che giurisprudenziali ed anzi di ulteriormente promuoverne l'affermazione.

Insomma, come mi è venuto di dire in altre occasioni, *la malizia del potere si combatte anche (seppur, chiaramente, non solo) con la malizia della Costituzione*, dotando cioè quest'ultima di disposti *temporis razione* adeguati e nondimeno – come si è venuti dicendo – pur sempre rispettosi dei caratteri propri degli enunciati costituzionali, per loro indeclinabile vocazione aperti all'esperienza, alle sue più marcate tendenze, ai bisogni più diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale.

Ebbene, in questo contesto che, visto nel suo insieme, di certo non incoraggia all'ottimismo, non poche né lievi responsabilità ricadono sugli uomini di cultura e su quanti a vario titolo sono impegnati nella formazione ed educazione dei giovani, a partire proprio da quelli delle scuole di base⁵³.

⁵² Maggiori ragguagli, volendo, oltre che nel mio scritto da ultimo richiamato, nel mio [Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica](#), in questa [Rivista](#), 2021/I, 124 ss.

⁵³ Un fermo richiamo in tal senso è di recente venuto da A. CORBINO, *La democrazia divenuta problema. Città, cittadini e governo nelle pratiche del nostro tempo*, Eurilink University Press, Roma 2020, dal cui ho pensiero ho tratto spunti teorico-ricostruttivi di particolare interesse che mi sono sforzato di porre a frutto nel mio *La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di ardua ed impegnativa soluzione*, cit.

È, questo, un autentico nervo scoperto e dolente, un punto che mi sta particolarmente a cuore ed è per me – confesso – motivo di non poco disagio e vera e propria inquietudine e sofferenza, alimentando quel senso di colpa di cui dicevo all’inizio di questa riflessione. Non a caso, vi ho fatto, ancora di recente, riferimento e torno ora a trattarne, sia pure con la rapidità imposta a questo studio. Mi preme infatti dire chiaro e tondo che a poco o a nulla giovano pur accurati interventi correttivi circoscritti al solo piano istituzionale, quali quelli ai quali si è sopra fatto cenno, laddove non accompagnati e sorretti da altri bisognosi di radicarsi nel profondo del corpo sociale.

Si accennava poc’anzi alle carenze della formazione degli operatori politici in seno ai partiti; è, però, chiaro che il nodo del problema sta nella formazione culturale di base, diffusa nella società, che vede in prima linea impegnato il mondo della scuola, di ogni ordine e grado: da quella preposta alla istruzione primaria fino alle sedi della compiuta maturazione universitaria e post-universitaria. È, poi, di tutta evidenza che anche fuori della scuola, in ispecie nella famiglia e quindi in altre formazioni sociali nelle quali parimenti gli individui si riuniscono al fine della loro crescita e realizzazione, occorre far luogo ai necessari interventi di ricucitura di un tessuto sociale segnato da vistose tensioni e non rimosse contraddizioni⁵⁴. La scuola, però, seguita ad occupare centralità di posto in questo disegno, per ambizioso che sia, di rigenerazione collettiva all’insegna dell’etica pubblica riconosciuta nella Carta repubblicana.

Come si vede, l’obiettivo finale si porta ben oltre il pur vasto ambito evocato dal titolo dato a questa riflessione, che parrebbe fare esclusivo riferimento alle istituzioni ed alle loro trasformazioni. È nondimeno necessario avere piena avvertenza del fatto che la stessa Costituzione, con il disegno in essa sommariamente delineato della società e dello Stato, è solo una parte, di centrale rilievo, del quadro complessivo in cui s’inscrive ed opera e che, perciò, qualora ci si fermasse solo a circoscritti aggiustamenti, ancora peggio poi se limitati ad un mero e superficiale *maquillage*, i nodi resterebbero non sciolti ed anzi si stringerebbero in modo sempre più fitto, ed esattamente come un male particolarmente diffusivo ed aggressivo finirebbero alla lunga con l’avvolgere e soffocare l’intera società, pregiudicandone lo sviluppo e l’integra trasmissione nel tempo.

⁵⁴ Si pensi solo, per restare ancora una volta all’oggi, all’altalenante vicenda del principio di solidarietà, da alcuni (e, tra questi, in ispecie il personale sanitario, impegnato in prima linea nel far fronte alla pandemia) testimoniato in modo fulgido, anche col personale sacrificio della vita, e da altri purtroppo vilipeso (francamente meschina la corsa all’accaparramento del vaccino da parte di alcune corporazioni o da singoli, pronti a ricorrere a qualunque mezzo pur di non mettersi in coda ed attendere doverosamente il proprio turno).