



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO III

Antonio Ruggeri

**Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere,
tra regole istituzionali e regolarità della politica**

9 dicembre 2024


IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio Ruggeri
Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere,
tra regole istituzionali e regolarità della politica*

Sommario: 1. Perché di modifiche della Costituzione (e di riforme istituzionali in genere) si discorre unicamente con riguardo alla parte organizzativa della Carta e non pure per quella sostantiva e per gli stessi principi di base dell'ordinamento? – 2. Il bisogno di riconsiderare la spinosa questione delle riforme non già nell'*hortus conclusus* in cui si svolgono le vicende della forma di governo bensì nel quadro generale della forma di Stato, riguardandole dal punto di vista della teoria della Costituzione e per il modo con cui s'intrattengono i rapporti tra le regole costituzionali (ed istituzionali in genere) e le regolarità della politica e tenendo peraltro nel dovuto conto il dato sconcertante costituito dal degrado culturale del ceto politico. – 3. I travasi di potere da una sede istituzionale all'altra, di cui si ha diffuso riscontro nell'esperienza, e la questione delle riforme: in specie, il rifacimento della forma di governo (con immediati riflessi per la stessa forma di Stato), secondo il disegno Meloni sul premierato elettivo. – 4. A proposito del regionalismo differenziato: la torsione metodica di prospettiva cui hanno fatto luogo tanto i detrattori quanto i fautori della novità in parola, riguardandola *in vitro* e non già *in vivo*, ancora prima che si avviasse il processo volto a dare attuazione al disposto costituzionale, e la messa a punto del modello di differenziazione operata da [Corte cost. n. 192 del 2024](#) che ne ha dato una ricostruzione a mezzo di una lettura per quanto possibile "sanante", col costo tuttavia del suo sostanziale rifacimento. – 5. Alcune novità in tema di amministrazione della giustizia (con specifico riferimento alla separazione delle carriere dei magistrati). – 6. ... e di rapporti interordinamentali. – 7. Un'ultima, particolarmente rilevante questione: quali i riflessi che le riforme istituzionali potrebbero avere in ordine alla salvaguardia dei diritti fondamentali e come rimediare ai più gravi di essi?

Abstract: After noting that constitutional reforms are typically discussed only in relation to the organizational aspects of the Charter, and not also with regard to its substantive parts or, even before that, to the fundamental principles of the system, the paper argues that the question of reforms needs to be reconsidered—not, as is usually the case, from the narrow perspective of the form of government alone, but from the broader perspective of the form of state. This should take into account the conditioning factor of the cultural degradation of the political class, which can only be addressed through a careful effort to reshape the structure of the social body. In this light, the paper evaluates reforms related

*  Relazione introduttiva al Convegno su *Globalizzazione, crisi della rappresentanza e riorganizzazione del potere: problemi e prospettive*, Università "Kore" di Enna, 5 e 6 dicembre 2024, alla cui data lo scritto è aggiornato.



to the direct election of the Prime Minister, the judiciary, and the structure of the regional state (with specific regard to the so-called 'differentiation' of autonomy), highlighting the negative consequences that may arise, particularly for fundamental rights.

1. *Perché di modifiche della Costituzione (e di riforme istituzionali in genere) si discorre unicamente con riguardo alla parte organizzativa della Carta e non pure per quella sostantiva e per gli stessi principi di base dell'ordinamento?*

La questione di fondo evocata dal titolo del nostro odierno incontro di studi è riducibile all'interrogativo seguente: può la riorganizzazione del potere giovare a porre, sia pure in parte, rimedio all'annosa e spinosa questione della crisi della rappresentanza politica e, se sì, quale riorganizzazione si dimostra conducente allo scopo?

La questione è antica; da noi, dopo l'avvento della Repubblica, se n'è discusso a più ondate, prospettandosi ora riforme c.d. "organiche", volte ad abbracciare l'intera seconda parte della Carta (e, discendendo, fonti subcostituzionali di particolare rilievo per lo svolgimento delle dinamiche istituzionali, quali i regolamenti camerati e le leggi in materia elettorale), ed ora, di contro, circoscritte solo a porzioni di essa, con riguardo cioè a profili ritenuti – a torto o a ragione – meritevoli di urgente riconsiderazione¹. Non si trascuri, tuttavia, la circostanza, sulla quale si è ritenuto altrove di fermare l'attenzione, per cui non conta tanto il numero degli enunciati espressamente innovati quanto la qualità delle modifiche, l'attitudine cioè delle stesse a portarsi a fondo nel corpo costituzionale ed a proiettare quindi i loro effetti anche in punti distanti della trama costituzionale rispetto a quelli esplicitamente presi di mira: una conclusione, questa, che, per ragioni delle quali qui non può farsi parola alcuna, vale, ad opinione mia e di altri, per la riforma del Governo Meloni volta ad introdurre il c.d. premierato elettivo, cui si farà cenno più avanti.

È chiaro, ad ogni buon conto, che, se si pensa di porre mano ad una più o meno estesa ed incisiva riscrittura della Carta, è per il fatto che la stessa si reputa *ab origine* mal fatta ovvero divenuta tale in seguito, per effetto dell'esperienza nel frattempo maturata; ed è parimenti chiaro che, a giudizio degli autori dei progetti di modifica costituzionale man mano elaborati, si ritiene che le nuove regole potranno centrare l'obiettivo invece non raggiunto dalle vecchie. Una previsione, questa, che potrebbe rivelarsi in parte fondata e, però, per un'altra, proprio alla luce dell'incessante divenire dell'esperienza, risultare inadeguata agli sviluppi di questa e richiedere pertanto una nuova regolazione. In qualche modo, dunque, il diritto, pur

¹ A questa seconda specie di novità costituzionali si riporta – come si sa – la più ampia revisione fin qui realizzata, che ha portato al rifacimento del Titolo V della Parte II della Carta.

Sui due corni dell'alternativa cui si fa cenno nel testo, v., di recente, le precisazioni di A. D'ATENA, *Metodo e merito delle riforme costituzionali*, in [AIC](#), *La lettera, Riformare la Costituzione?* 9/2024.



aspirando, secondo la propria congenita ed indeclinabile vocazione, a prefigurare e preparare il “fatto”, è poi obbligato a rincorrere alcuni suoi imprevisi sviluppi, al fine ora di darne una congrua razionalizzazione ed ora di correggerne alcune sue distorte espressioni. È pur vero comunque che i tempi di siffatto avvicendamento tra il diritto (e, segnatamente, il diritto costituzionale) e il suo oggetto dipendono in considerevole misura, per un verso, dal linguaggio degli enunciati² che, laddove si presenti a maglie larghe o larghissime, dimostra una notevole attitudine a durare nel tempo³, e per un altro verso, dal rilievo di taluni eventi che, se giudicato per diffuso riconoscimento sia degli operatori istituzionali che della comunità governata come particolarmente consistente, può imprimere una spinta formidabile nel verso della innovazione costituzionale che, ad ogni buon conto, come l’esperienza ha da noi ampiamente confermato, non prende di certo forma assai di frequente, come invece si è avuto (e si ha) in ordinamenti che si dotano di precetti costituzionali eccessivamente minuti e dettagliati, tali dunque da richiedere ravvicinate “manutenzioni” e messe a punto.

Sta di fatto che alla Costituzione si addebitano da noi talune responsabilità più o meno gravi per ciò che attiene al cattivo funzionamento dei meccanismi istituzionali da essa disegnati.

Come si sa, non è stato invece preso di mira, se non in rare occasioni, il dettato relativo alla parte sostantiva e solo una volta si è assistito ad una non secondaria aggiunta ad un principio fondamentale. La qual cosa parrebbe indurre a ritenere che unicamente l’organizzazione si consideri bisognosa di urgente e più o meno esteso rifacimento: forse, a motivo del fatto che, diversamente dalla disciplina avente carattere sostantivo, quella della seconda parte della Carta si connota, nel suo insieme, per una minore duttilità strutturale e, perciò, per una più ridotta attitudine a soggiacere a rinnovamento interno per via interpretativa⁴. Tesi, questa, che, seppur in parte avvalorata dall’esperienza, nondimeno non persuade per plurime ragioni.

² Sulla lingua della Costituzione, tra gli altri, v. B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss. Da ultimo, i contributi al convegno AIC svoltosi a Messina e Taormina dal 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023. Nella dottrina anteriore, v., almeno, G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss., e AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016.

³ Sui rapporti tra diritto costituzionale e tempo, v., almeno, T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano 1978, 783 ss.

⁴ Ciò non toglie che – com’è stato fatto notare da un’accreditata dottrina – la Costituzione si trovi perennemente in “moto”, ovverosia sia soggetta a continua e mai finita “evoluzione” [nel primo senso, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1° marzo 2013; nel secondo, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione*



In primo luogo, va osservato che la modifica apportata all'art. 9 ha finalmente rimosso un autentico tabù della teoria costituzionale, quello della refrattarietà dei principi fondamentali a soggiacere ad innovazioni testuali di sorta⁵. Di contro, le modifiche degli enunciati che li esprimono possono (e, a mia opinione, talvolta devono) aversi, ad un triplice fine: *a*) razionalizzare una realtà ormai consolidata; *b*) dar voce a bisogni col tempo diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale, prefigurandosi dunque l'ulteriore sviluppo di talune dinamiche sociali nel segno indicato dalle novità iscritte nella Carta, e – ciò che più importa – *c*) rendere ancora più saldo il dettato originario, sì da dar modo ai valori in esso racchiusi di esprimersi al meglio di sé, alle condizioni oggettive di contesto⁶.

Due esempi mi sembrano particolarmente istruttivi di quanto si viene ora dicendo. E, dunque, non vedo quale sia la ragione che abbia fin qui trattenuto il legislatore di revisione costituzionale dal rappresentare graficamente nell'art. 11, allo scopo opportunamente

come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss., e, dello stesso, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 9/2018, 17 settembre 2018].

⁵ Il riferimento ai principi in parola è qui fatto unicamente con riguardo a ciò che risulta dal dettato letterale della Carta. In realtà, sembra ormai provato che quest'ultima li esprima anche oltre l'*hortus conclusus* dei primi dodici articoli; e, per siffatta accezione assiologico-sostanziale, si pone quindi l'ardua questione di come riconoscerli. Di tutto ciò, nondimeno, in luoghi diversi da questo.

⁶ Un'accreditata dottrina (G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e i limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano 1987, 1183 ss., spec. 1206) ha finemente argomentato la tesi secondo cui le sole modifiche costituzionali non consentite sono quelle a finalità di restaurazione dell'ordine prerepubblicano; dal mio canto, mi sono altrove dichiarato dell'idea che ogni innovazione, pur laddove riguardante i principi di base dell'ordinamento, avente finalità espansiva possa (e debba) aversi [[I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva](#), in questa [Rivista](#), 2022/II, 580 ss.]. Discorso diverso è, poi, quello concernente i rimedi che in via generale possono essere messi in atto avverso le omissioni del legislatore (dunque, anche quelle del legislatore di revisione); ma, di ciò non può al momento farsi parola alcuna e deve pertanto rimandarsi ad altri luoghi in cui la questione è stata fatta oggetto di studio, seppur non con specifico riguardo al punto ora toccato [v., dunque, tra gli altri, F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2023, 14 luglio 2023, spec. 617 ss., e, ora, A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 127 ss.; M. BARONI, *Se la Corte si fa (gioco)forza) legislatore. Alcune considerazioni intorno a Corte cost. n. 110/2023*, in [federalismi.it](#), 19/2024, 7 agosto 2024, 1 ss.; nella stessa [Rivista](#), ora, L. BARTOLUCCI, *L'inerzia del Parlamento e quella della Corte in alcuni ambiti dell'indirizzo politico costituzionale*, in *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, 26/2024, 1° novembre 2024, 61 ss., nonché, in prospettiva comparata, AA.Vv., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Casseti e A.S. Bruno, Giappichelli, Torino 2019].



emendato, la ormai stabile appartenenza del nostro Stato all'Unione europea⁷. È vero che nessuno ormai più mette in dubbio la "copertura" offerta dal disposto suddetto all'ordinamento eurounitario, in ciascuna delle sue articolazioni strutturali e manifestazioni funzionali aventi rilievo interno; e, dunque, parrebbe che la previsione di cui qui si discorre non innovi sostanzialmente allo stato di cose quale oggi è. Questa ipotesi ricostruttiva non dispone, tuttavia, di alcun elemento sicuro a suo sostegno né potrà averlo fino a quando non vedrà la luce un testo normativo che potrebbe confermarla come pure smentirla, a seconda appunto del suo senso complessivo. Ad ogni buon conto, anche la mera presa d'atto della realtà non resta priva di conseguenze; e, peraltro, lo stesso legislatore ha dato mostra di avvertire il bisogno di fare esplicita menzione del diritto "comunitario"⁸, secondo quanto risulta esplicitamente dal disposto di cui all'art. 117, comma 1.⁹ Non ha, però, portato fino ai

⁷ In tema, per tutti, A. GUZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le clausole europee nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in Costituzionalismo.it, 3/2019, 12 novembre 2019, 1 ss.; altri riferimenti, ora, in I. ROBERTI, *Il problema del ricorso alla revisione costituzionale per l'adattamento al diritto europeo*, in Rivista AIC, 3/2024, 14 ottobre 2024, 385 ss.

In altra occasione, avevo altresì prospettato una integrazione dell'art. 12, specificamente nella parte centrale del tricolore, sì da dargli modo di ospitare il simbolo dell'Unione europea: a significare, appunto, la doppia appartenenza, che sentiamo ormai nostra, alla Repubblica ed all'Unione stessa. D'altronde, non si dimentichi che ciascuno di noi è, a un tempo, cittadino italiano e cittadino europeo; e nulla più (e meglio) della cittadinanza rappresenta l'identità costituzionale dei membri della comunità.

⁸ ... ovviamente da intendere ormai come "eurounitario", se posso qui riprendere, ancora una volta, un termine da me coniato ormai parecchi anni addietro e che vedo essere utilizzato anche da altri e, ancora da ultimo, dalla giurisprudenza costituzionale ([sent. n. 181 del 2024](#)).

⁹ Va osservato che l'innovazione apportata all'art. 117 dispiega effetti unicamente per le leggi comuni, non già per quelle di forma costituzionale, le quali pure possono ritenersi soggette all'osservanza del diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario solo grazie alla "copertura" di cui quest'ultimo gode da parte dell'art. 11.

Due cose, nondimeno, sono da tenere al riguardo presenti. La prima è che il disposto di cui all'art. 117 è comunque ridondante, a fronte della "copertura" in parola, così come peraltro – ovviamente – lo è il riferimento in esso fatto all'osservanza della stessa... *Costituzione*, nonché al diritto internazionale, limitatamente però alle norme provviste di "copertura" in altri disposti della Carta (e, segnatamente, a quelle generalmente riconosciute in seno alla Comunità internazionale, di cui all'art. 10, comma 1, alle norme che, in forza del comma 2 dello stesso art., disciplinano la condizione giuridica dello straniero in Italia, ai Patti con la Chiesa e – a seguire una tesi pur finemente argomentata e tuttavia rimasta minoritaria – alle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, di cui all'art. 8, comma 3).

La seconda è che anche beni della vita o interessi cui si riferiscono norme, di produzione interna ovvero esterna, che possono vantare "copertura" in un principio fondamentale della Carta possono andare soggetti a "bilanciamento" con altri beni o interessi riconosciuti da altri principi, con esiti dunque imprevedibili in ragione dei casi.

Di qui, poi, la conclusione, altrove meglio argomentata, secondo cui una norma, quale che ne sia la fonte che la esprime, potrebbe, a un tempo, mostrarsi irrispettosa di un principio fondamentale e però servente un altro o altri principi, non escludendosi dunque che all'esito di un'operazione di ponderazione assiologica possa uscire indenne dall'eventuale giudizio che l'abbia ad oggetto. La teoria dei "controlimiti" – per riprendere qui un'etichetta d'uso corrente – va, pertanto, riconsiderata alla luce del rilievo ora appena accennato, non



suoi ultimi e conseguenti svolgimenti la manovra avviata nel 2001 ponendo appunto mano alla integrazione dell'art. 11¹⁰.

Resta poi impregiudicata la questione se dalla innovazione in parola si possa o debba dedurre la preclusione fatta al nostro Stato di uscire dall'Unione¹¹: una conclusione, questa, che, in disparte il carattere ora più ed ora meno remoto che si reputi sussistere in ordine al conseguimento di siffatto obiettivo, mi parrebbe essere affrettata in mancanza di dati testuali certi sui quali riflettere. Ad ogni buon conto, pur laddove, in via di mera ipotesi, dovesse espressamente prefigurarsi la non reversibilità della nostra appartenenza all'Unione, per un verso, non può escludersi che l'obiettivo sia ugualmente centrato a mezzo di una manovra posta in essere in due tempi, dapprima abrogandosi la legge di revisione dell'art. 11¹² che faccia esplicita menzione del diritto dell'Unione e, quindi, attivandosi le procedure per l'*Italexit*. Si può poi discutere (ma chiaramente in una sede diversa da questa) se, in una congiuntura siffatta si sia in presenza di un'ulteriore manifestazione di potere costituito ovvero di una di potere costituente, seppur *quoad obiectum* circoscritta¹³. E non ci si può nascondere al riguardo che a beneficio del secondo corno dell'alternativa gioca la circostanza per cui, per effetto dell'uscita del nostro Paese dall'Unione, scemerebbero alcune garanzie per i diritti fondamentali, vuoi per il fatto che non si disporrebbe più di quelle offerte dalla Carta di Nizza-Strasburgo, specie per il modo con cui è intesa e fatta

assumendosi che gli stessi siano sempre e comunque bisognosi di essere messi al riparo da qualsiasi incisione nei loro riguardi operata.

¹⁰ ... e, a seguire la proposta cui si faceva poc'anzi cenno, dello stesso art. 12.

¹¹ Cfr. al punto di vista qui succintamente rappresentato quello di R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 813 ss.

¹² ... e, se del caso, come si è venuti dicendo, dell'art. 12.

¹³ Di quest'ultimo tratta ora, con originali svolgimenti, G.L. CONTI, *Il feticcio ancestrale: il potere costituente dal tramonto all'alba*, in *Rivista AIC*, 4/2024, 10 novembre 2024, 1 ss. Già da tempo, peraltro, accreditati studiosi hanno rilevato il carattere ormai "esaurito" della nozione in parola che, però, vicende tristemente attuali testimoniano non aver perduto attualità, essendosi assistito (e seguitando ad assistersi) a "salti" ordinamentali ed a rovesciamenti di regime politico che non possono di certo essere spiegati nel segno della continuità evolutiva di un'esperienza costituzionale [in argomento, riferimenti in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1991, 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA.VV. *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Rippepe e R. Romboli, Giappichelli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.; in prospettiva comparata, v., poi, M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2021, 91 ss., spec. 109 ss. Infine, per i riflessi sul metodo di studio dei costituzionalisti, dopo i contributi al Seminario dell'Associazione dei costituzionalisti su *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, svoltosi a Messina il 2 febbraio 1996, Cedam, Padova 1997, v., da ultimo, G. AZZARITI, *Per un costituzionalismo critico*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 3/2024, 21 novembre 2024, 1 ss. Altri richiami *infra*, in tema di mutamenti costituzionali].



valere dalla Corte di giustizia e dagli stessi giudici comuni, e vuoi ancora per ciò che rappresenta la nostra appartenenza all'Unione in termini di solidarietà tra gli Stati membri: argomento quest'ultimo di particolare rilievo nella presente congiuntura segnata dalla guerra in Ucraina e dai suoi temibili sviluppi.

Va, inoltre, presa in considerazione l'ipotesi della dissoluzione dell'Unione per fatti esterni al nostro ordinamento. Ciò che porterebbe diritto al sostanziale svuotamento di effetti delle novità apportate alla nostra Carta, quand'anche ospitate da principi fondamentali e non formalmente rimosse¹⁴.

Non giova, ad ogni buon conto, indugiare oltre su una questione pure di particolare interesse ma non specificamente riguardante questo studio, oltre che – come si diceva – non di pressante attualità. È pur vero tuttavia che – come si avrà modo di precisare più avanti – tra le dinamiche istituzionali di diritto interno e quelle che si hanno sul versante delle relazioni interordinamentali si intrattiene un rapporto di mutuo, costante e viepiù rilevante condizionamento. Si è, insomma, in presenza non già di due sfere chiuse ed impermeabili l'una rispetto all'altra bensì di due sfere aperte e reciprocamente comunicanti o, se si preferisce altrimenti dire, di due anelli intrecciati che esibiscono porzioni di spazio separate e porzioni in comune in cui si riversano materiali provenienti dall'una e dall'altra parte idonei a produrre effetti ora più ed ora meno consistenti in ciascuno dei due ordinamenti. Due anelli, peraltro, mobili, dal momento che il flusso dei materiali in parola è vario, in ragione delle previsioni dei Trattati e dei modi di continuo oscillanti con cui esse sono interpretate e fatte valere nell'esperienza.

Al di là, poi, delle novità che potrebbero interessare l'art. 11, anche altri enunciati espressivi di principi potrebbero essere fatti oggetto di revisione. Il secondo esempio che, infatti, mi sta qui a cuore ancora una volta di addurre concerne quella che a me piace chiamare la *coppia assiologica fondamentale* dell'ordinamento, di cui agli artt. 2 e 3¹⁵. Mi prefiguro, infatti, l'aggiunta del divieto di discriminazione, oltre che in base al sesso, in ragione dell'orientamento sessuale, grazie al quale si produrrebbe, a un tempo, l'effetto di una espansione del principio di eguaglianza e quello della esplicitazione di un diritto inviolabile della persona. È pur vero che si sarebbe, ancora una volta, in presenza di una indicazione di ordine assiologico-sostanziale di fatto già circolante in ambito interno grazie soprattutto a sollecitazioni venute dalla giurisprudenza¹⁶; ed è parimenti vero che ad essa

¹⁴ Si tratterebbe, infatti, di formule normative ormai prive di effetti in conseguenza del venir meno dell'Unione.

¹⁵ Sulle mutue implicazioni che s'intrattengono tra libertà ed eguaglianza, v., almeno, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Bari - Roma 2009.

¹⁶ Importante è, al riguardo, ora [Corte cost. n. 143 del 2024](#), in materia di disforia di genere, che, pur dichiarandosi nel senso della inammissibilità della questione e rimandando al legislatore la disciplina dei molteplici profili che attengono alla condizione delle persone che non si riconoscono né di sesso maschile né di



danno voce alcune Carte dei diritti recepite dal nostro ordinamento, per il modo con cui sono fatte valere, specie appunto dai giudici. Non è, tuttavia, di tutta evidenza la stessa cosa che del divieto in parola si abbia il riconoscimento da parte di fonti comunemente giudicate provviste di rango subcostituzionale o, come nel caso della Carta dei diritti dell'Unione, comunque tenute a prestare ossequio ai principi fondamentali iscritti in Costituzione¹⁷ ovvero da parte degli stessi principi in parola, allo scopo opportunamente revisionati.

2. Il bisogno di riconsiderare la spinosa questione delle riforme non già nell'hortus conclusus in cui si svolgono le vicende della forma di governo bensì nel quadro generale della forma di Stato, riguardandole dal punto di vista della teoria della Costituzione e per il modo con cui s'intrattengono i rapporti tra le regole costituzionali (ed istituzionali in genere) e le regolarità della politica e tenendo peraltro nel dovuto conto il dato sconcertante costituito dal degrado culturale del ceto politico

sexso femminile, prende atto del bisogno di tutela del benessere psico-fisico delle stesse e della piena salvaguardia della loro dignità.

¹⁷ In realtà, la qualifica in parola – come qui pure si è accennato e in altri luoghi ancora più estesamente rappresentato – urta con la naturale attitudine di ogni norma idonea a dare il riconoscimento (nella sua propria e rigorosa accezione) di diritti fondamentali a disporsi sotto l'ombrello accogliente della coppia assiologica suddetta e, dunque, di ricevere da essa “copertura”. La partita, insomma, le Carte dei diritti e la Costituzione se la giocano ogni volta alla pari; e chi ha da offrire di più e di meglio nel “mercato” dei diritti può avere la prevalenza in un caso, fermo restando che in casi diversi la partita potrebbe chiudersi in modi parimenti diversi. Da una prospettiva assiologicamente orientata non è, dunque, possibile far luogo a graduatoria alcuna d'ispirazione formale- astratta.

Ad un siffatto modo di vedere le cose si è, poi, molte volte obiettato che esso recherebbe un *vulnus* irrimediabile alla certezza del diritto: una critica, questa, che, seppur finemente argomentata, non coglie tuttavia, a mia opinione, nel segno, per più ragioni e, principalmente, per il fatto che l'unica certezza del diritto che ha senso in relazione ai diritti fondamentali è quella che naturalmente si risolve nella effettività della loro tutela; e questa richiede (e, anzi, impone) di accordare la precedenza a quella fonte (*rectius*, norma o insieme di norme) che si dimostri, in una data circostanza, idonea ad innalzare il livello della tutela stessa. Lo richiede – si faccia caso – la stessa Costituzione che, appunto agli artt. 2 e 3, visti nel loro fare “sistema” con altri enunciati della Carta (e, in ispecie, con quelli di cui agli artt. 10 e 11), si dichiara disposta a fare un passo indietro davanti ad altri documenti parimenti provvisti di natura materialmente costituzionale che si dimostrino maggiormente conducenti allo scopo suddetto. Come poi stabilire dove si situi la maggior tutela è questione che, a conti fatti, compete risolvere al singolo operatore di giustizia, giovandosi peraltro allo scopo del “dialogo” con altri operatori ed attingendo – laddove possibile – a *consuetudini culturali* di riconoscimento – come a me piace chiamarle – diffuse e radicate a fondo nel corpo sociale [a riguardo del “dialogo” tra le Corti, e specificamente tra quelle nazionali e la Corte dell'Unione, v., ora, i pertinenti rilievi di G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, relaz. al V Incontro quadrilaterale tra i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo, la Corte costituzionale italiana e il Consiglio costituzionale di Francia, sul tema “Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo”, Madrid 26-28 settembre 2024, al sito [web](#) della Corte costituzionale.



Riguardata la questione della ristrutturazione del potere dal punto di vista particolarmente illuminante della teoria della Costituzione, se ne ha un inquadramento assai diverso da quello comunemente adottato ogni qual volta si torni a discorrere delle possibili o necessarie riforme istituzionali. Alla domanda, infatti, a cosa esse servano, la risposta usualmente data è che debbano condurre all'obiettivo di rendere maggiormente funzionale la macchina statale nel suo complesso, offrendole pertanto opportunità, che altrimenti non si avrebbero, di dare appagamento ai più diffusi ed avvertiti bisogni della comunità. Questa è pure la finalità ultima che linearmente discende dalla teoria della Costituzione, sol che si ammetta – come devesi – che le regole in genere, a partire appunto da quelle costituzionali, sono strumenti al servizio dei bisogni suddetti, i primi e più rilevanti dei quali sono quelli riportabili ai diritti fondamentali¹⁸. I due elementi di cui si compone l'idea di Costituzione mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, l'uno avente natura strumentale (la separazione dei poteri) nei riguardi dell'altro (il riconoscimento e la garanzia dei diritti), sono – com'è chiaro – entrambi necessari; e, tuttavia, solo dopo che risulti chiaro qual è il fine, può stabilirsi se i mezzi apprestati per raggiungerlo siano, o no, adeguati¹⁹. Le

¹⁸ Così nel mio [Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela](#), in AA.Vv., *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di V. Baldini, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 337 ss., e, già, in questa [Rivista](#), [2016/II](#), 263 ss., nonché in altri scritti. Cfr., ora, al mio punto di vista quello espresso da E. Rossi, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 305 ss.

¹⁹ Della idoneità della separazione dei poteri, per le forme ed i limiti di rendimento di cui si ha al presente riscontro, a centrare l'obiettivo che ne giustifica l'esistenza si è, di recente, discusso in occasione dell'incontro di studi di Siena del 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi*, e di quello di Messina del 27-28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*; ha reso pubblico anticipatamente il suo contributo a quest'ultimo M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2024, 7 giugno 2024, 168 ss.; è parimenti già venuto alla luce il mio [Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza](#), in questa [Rivista](#), [2024/II](#), 822 ss. V., inoltre, utilmente, G. SILVESTRI, che – come si sa – ha al tema dedicato studi di fondamentale importanza, tra i quali, di recente, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir., I tematici*, V (2023), *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, 1122 ss.; G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 459 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri](#), in questa [Rivista](#), [2023/III](#), 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in [Rivista AIC](#), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in [Giustizia Insieme](#), 15 ottobre 2024; v., poi, volendo, anche il mio [La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero sia le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni \(note minime su una spinosa questione\)](#), in questa [Rivista](#), [2023/III](#), 871 ss. Infine, con



riforme devono infatti porsi in funzione servente dei valori fondamentali cui dà voce la Carta, tra i quali vi sono quelli componenti la *coppia assiologica fondamentale* suddetta, giovare insomma all’ottimale implementazione nell’esperienza dei valori stessi e, dunque, a rendere i rapporti tra apparato governante e comunità governata viepiù gratificanti per quest’ultima. Ciò che può aversi alla condizione – necessaria ma in sé non sufficiente – che si preservi la tipicità dei ruoli istituzionali, salvaguardandosi pertanto il principio della separazione dei poteri, e non già accrescendo una confusione tra gli stessi che ha già raggiunto livelli preoccupanti e non oltre modo sopportabili. Il che è, poi, come dire che la qualità delle riforme può compiutamente apprezzarsi per il modo con cui le stesse, riguardate *dal punto di vista della teoria della Costituzione*, producono effetto in seno alla forma di Stato, così come d’altronde questa è, alla luce dell’insegnamento della più autorevole dottrina, la prospettiva giusta dalla quale riguardare le vicende della forma di governo, nel loro svolgersi ed affermarsi nell’esperienza²⁰.

Di contro, ambientare il discorso sulle novità istituzionali entro l’*hortus conclusus* della forma di governo stessa e delle sue più salienti dinamiche appare essere metodicamente, prima ancora che teoricamente, viziato, dal momento che si verrebbero a tenere tra di loro innaturalmente separate le due parti in cui si articola il dettato costituzionale e – ciò che è più grave – a mettere da canto proprio le espressioni della Carta maggiormente gravide di valenza assiologico-normativa, i principi fondamentali.

La domanda fatta all’inizio di questo studio e qui nuovamente ripresa richiede pertanto di essere riformulata alla luce delle notazioni appena svolte. Ci si avvede allora che non soltanto la parte organizzativa ha da porsi ad oggetto della progettazione delle riforme ma anche quella sostantiva e – come si è veduto – persino gli stessi principi di base dell’ordinamento.

Non m’intrattengo ora specificamente sul punto, che pure giudico di cruciale rilievo, non ritenendo opportuno indugiare su questioni di particolare interesse teorico e, però, non all’agenda delle riforme considerate urgenti da parte di coloro che le progettano. Mi limito solo a rinnovare un convincimento da tempo avvertito, secondo cui occorre porre mano, unitamente al rifacimento di più punti della trama organizzativa, altresì (e prima ancora) di quella sostantiva, specie al fine di dar voce finalmente ai c.d. “nuovi” diritti fondamentali il cui riconoscimento è dalla comunità atteso come particolarmente pressante²¹. La novità in

specifica attenzione ai dibattiti alla Costituente, v. G. D’AMICO - D. TEGA, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell’Assemblea Costituente tra modelli storici e contesto politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023, 89 ss.

²⁰ Mi piace qui fare nuovamente richiamo all’ispirata ricostruzione fatta dal mio indimenticabile Maestro, T. MARTINES, delle più salienti vicende della forma di governo parlamentare, riconsiderate alla luce del valore democratico: v., dunque, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967.

²¹ In realtà, i diritti in parola – come si è argomentato altrove – veramente “nuovi” non sono, ponendosi quale esplicitazione ed originale sviluppo della indicazione di sintesi contenuta nell’art. 2, nel suo fare “sistema”



parola – è appena il caso qui di rilevare – ha poi immediati risvolti altresì al piano istituzionale, giovando allo scopo di riequilibrare, seppur in parte, taluni rapporti in atto vistosamente alterati, in primo luogo tra legislatore comune e legislatore costituzionale (che – come qui pure si viene dicendo – non può considerarsi sgravato dell’onere di dare un pugno di indicazioni essenziali in ordine alla salvaguardia dei diritti in parola) e, quindi, tra legislatore ed altri operatori istituzionali, in ispecie i giudici, obbligati dall’inerzia o, come che sia, dalle complessive carenze del primo²² ad una innaturale “supplenza” – com’è usualmente chiamata – nei riguardi dello stesso, e dunque – per ciò che ora preme maggiormente rimarcare – a doversi fare carico pressoché per intero della salvaguardia dei diritti fondamentali.

Il fine – qui, la salvaguardia in parola – va, insomma, enunciato a tutto tondo e con la massima chiarezza, non contentandosi del riferimento in modo sintetico (e, per vero, anche sibillino) fatto nell’art. 2, nel suo fare tutt’uno con l’art. 3 e con i restanti enunciati espressivi di principi fondamentali, restando altrimenti demandato ai soli operatori di giustizia un compito fin troppo gravoso, oltre che gravido di eccessiva discrezionalità²³. Come mi è venuto in altre occasioni di dire, *la malizia del potere va infatti combattuta anche con la malizia della Costituzione*, che deve pertanto farsi “furba”, mettendo i governanti di turno con le spalle al muro, a mezzo di precetti chiari ed incisivi, espressi con una prosa piana e scorrevole, per quanto possibile scevra di ambiguità malgrado la necessaria formulazione

con l’art. 3. Ancora una volta, però, va rilevato che anche la mera esplicitazione non resta priva di effetti, laddove si tratti di dar voce a consuetudini culturali diffuse nel corpo sociale in ordine a taluni bisogni elementari della persona umana avvertiti come espressivi di diritti fondamentali. La estrazione, infatti, dagli strati più profondi del corpo sociale di questi ultimi è operazione non poco complessa e gravida di implicazioni tanto sul versante degli sviluppi della forma di governo quanto al piano delle dinamiche della forma di Stato, secondo quanto si passa subito a dire nel testo e si tenterà di precisare meglio per taluni aspetti più avanti.

²² Su omissioni e mancanze in genere del legislatore, v., nuovamente, gli scritti dietro citt.

²³ Su come quest’ultima vada intesa, v., ora, gli spunti ricostruttivi di particolare interesse teorico offerti da G. SILVESTRI, *La discrezionalità tra legalità e giurisdizione*, in [Sistema Penale](#), 16 maggio 2024. Con specifico riguardo alla discrezionalità del legislatore, v., poi, A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, spec. 297 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in [Nomos](#), 3/2023, 1 ss.; notazioni di vario segno, poi, in più contributi al convegno di Como del 26 e 27 maggio 2023 su *I 70 anni della legge n. 187 del 1953: l’occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale*, a cura di G. Grasso e A. Stevanato, Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Da ultimo, G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024, e, della stessa, ora, *Evoluzioni e rivoluzioni del giudizio sulle leggi nel prisma dell’indirizzo politico costituzionale*, in [federalismi.it](#), 26/2024, 1° novembre 2024, *Le sedi dell’indirizzo politico costituzionale e dell’indirizzo di sistema nell’assetto attuale della forma di governo italiana*, 85 ss., cui adde, volendo, il mio *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in [Liber amicorum G. Serges](#) e in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 3/2024, 7 ottobre 2024, 135 ss. Quanto alla giurisprudenza, riferimenti possono aversi da [Corte cost. nn. 128](#) e [138 del 2024](#).



sintetica degli enunciati di cui si compone. E ciò deve valere per la parte organizzativa così come per quella sostantiva e gli stessi principi fondamentali. Fermarsi solo alla prima equivale, dunque, a fare un'opera monca che andrebbe incontro al rischio, nel migliore dei casi, di restare improduttiva di effetti e, nel peggiore, di rivoltarsi a mo' di *boomerang* contro coloro che vi fanno luogo e – ahimè – più ancora contro la comunità governata.

Il riferimento a quest'ultima è prezioso nel quadro ricostruttivo che si tenta qui di comporre; e dimostra che il tema delle riforme – come si è venuti dicendo – non va rivisto, con ottica miope, quale circoscritto al solo piano dell'apparato governante (della forma di governo, com'è usualmente chiamata) bensì esteso – come si è venuti dicendo – altresì al piano dei rapporti tra governanti e governati (della forma di Stato, appunto).

Ne dà conferma un dato di tutta evidenza, che rimanda al segmento finale del titolo portato dalla riflessione che si va ora facendo, vale a dire al rilievo posseduto dalle regole della politica, in ispecie da quelle maggiormente radicate e vistose (le *regolarità*, appunto), per il modo con cui stanno in rapporto con le regole istituzionali (costituzionali e non). Queste ultime, infatti, sono come una macchina che, pur laddove dotata del miglior potenziale possibile, richiede di essere messa nelle mani giuste per poterlo esprimere.

Qui è il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. E, invero, buone regole non accompagnate e sorrette da buone regolarità, così come queste disgiunte da quelle, servono a poco o a nulla. È singolare, per vero, l'atteggiamento di pur accreditati esponenti delle forze politiche che appare tutto incentrato sul bisogno di varare al più presto e senza indugio alcuno talune riforme giudicate ormai indifferibili, trascurando tuttavia di prestare attenzione alcuna al proprio interno, ai partiti cioè ed al "sistema" – com'è usualmente chiamato²⁴ – dagli stessi composto, ai nodi cioè non sciolti²⁵ che ne frenano le movenze ovvero le distolgono dal fine deviandole verso obiettivi discosti da quello dell'appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni in seno al corpo sociale (e, dunque, a conti fatti, dell'affermazione della Costituzione nella sua più qualificante accezione che – come si è rammentato – ha nella salvaguardia dei diritti fondamentali la sua ragion d'essere, il suo

²⁴ In realtà, trattasi di un'etichetta impropria, dal momento che il termine evoca l'idea di uno stabile assetto, connotato da interna armonia, del sistema stesso che, di contro, di tutta evidenza ormai più non si ha, al punto che un'accreditata dottrina ha rilevato con stringenti argomenti l'avvenuta dissoluzione dei partiti, largamente venuti meno ai compiti loro propri, secondo quanto si preciserà meglio a momenti (v., peraltro, sin d'ora, i contributi al convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Napoli il 14 e 15 giugno 2019 su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, a cura di S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo, Editoriale Scientifica, Napoli 2020 ed a quello dell'AIC di Brescia del 27 e 28 ottobre 2023 su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*).

²⁵ ... a partire da quello della largamente carente democratizzazione interna [in tema, di recente, G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 23/2024, 25 settembre 2024, 176 ss.; uno studio approfondito relativo alle dinamiche interne ai partiti è in G. VECCHIO, *I partiti*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del notariato*, a cura di P. Perlingieri, ESI, Napoli 2016].



autentico cuore pulsante). Il vero è che – come si è venuti dicendo – le forze politiche si preconstituiscono in tal modo un alibi al fine di mascherare le proprie carenze col fatto stesso di scaricarle per intero addosso alla Costituzione.

Sia chiaro. Non mi nascondo da tempo la necessità di varare al più presto talune puntuali modifiche al dettato della Carta, rese ormai indifferibili e – come si diceva – estese ad ogni parte del dettato stesso, specie alla luce di un contesto che ha ormai quali suoi tratti particolarmente espressivi l'avanzata, pur non lineare e non scevra di vistose contraddizioni, del processo d'integrazione sovranazionale, il perdurare di parimenti vistose contraddizioni nella struttura stessa del corpo sociale, di cui è indice eloquente l'innalzamento del livello di povertà assoluta, nonché la venuta alla luce di talune ingravescenti emergenze (tra le quali, specialmente, quella bellica che potrebbe tra non molto acuirsi in modo irreparabile dando vita ad un conflitto di dimensioni pressoché planetarie). Il punto è però che, se non si allenta almeno in parte il nodo, se non pure lo si scioglie del tutto, costituito da quello che ho in altri luoghi²⁶ chiamato il “degrado culturale” del ceto politico (e, segnatamente, della rappresentanza²⁷), ogni riscrittura della Carta sarà vana o – peggio – controproducente, dal momento che è pressoché certo che la confusione e il vero e proprio caos – come lo si è ora chiamato²⁸ – nell'esercizio dei ruoli istituzionali seguirà a manifestarsi senza sosta e in tutta la sua imponente portata. E, poiché il personale politico è estratto dal corpo sociale e di quest'ultimo rispecchia talune annose carenze, se ne ha che occorre urgentemente porre mano ad un profondo rifacimento della struttura del corpo stesso: un obiettivo, questo, che però richiede di tutta evidenza tempi assai lunghi ed un'opera certosina, di sicuro non poco sofferta, di scavo e di risemina del terreno su cui prendono forma le relazioni tra i componenti la comunità governata e, quindi, di questa nel suo insieme con l'apparato governante.

Fermarsi, insomma, alla crosta del fenomeno richiama alla mente – come facevo in altra occasione notare – l'operato di chi, volendo eliminare le erbacce diffuse nel proprio giardino, anziché procedere appunto al loro sradicamento, si limita a tagliarle in superficie: con l'effetto quindi di farle ricrescere ancora più forti e resistenti di prima.

Ora, discorrere di un “degrado culturale” del ceto politico non è altro che tornare a riflettere, con non poca amarezza e crescente inquietudine, su cosa siano ormai divenuti i partiti politici e su quale ne possa essere l'ulteriore evoluzione (o involuzione). Per vero, io do al sintagma sopra evidenziato una portata più larga, tale da andare ancora oltre

²⁶ ... a partire da *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Liber amicorum Guerino D'Ignazio*, nonché in [Ordinamento internazionale e diritti umani](#), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss. (anticipaz. pubblicata l'8 aprile 2023).

²⁷ Con specifico riguardo a quella regionale, v., ora, i rilievi che sono in G. TARLI BARBIERI, *La rappresentanza politica a livello regionale, tra monismo del vertice e frammentazione politica*, in [Astrid](#), 16/2024, 1 ss.

²⁸ S. STAIANO, *Nel margine del caos. Trasformazione e conservazione dell'ordinamento costituzionale*, in [AIC](#), *La lettera, Ordinamento costituzionale e dinamiche della complessità*, 11/2024.



l'organizzazione e l'attività dei partiti. Non c'è dubbio, però, che questi ultimi occupino – nel bene come nel male – centralità di posto nel discorso che si va ora facendo.

Qui, non si farà luogo – sia chiaro – ad un'analisi mirata che richiederebbe uno spazio di cui adesso non si dispone ed approfondimenti di cui è parimenti altra la sede.

Mi limito solo ad osservare che a nessuno dei compiti "istituzionali" che i partiti sono chiamati ad assolvere – la formazione del ceto politico e la elaborazione di progetti idonei a risolvere i problemi di ordine generale gravanti sulla società (e, perciò, a dare appagamento ai più avvertiti bisogni in essa emergenti, a partire dai diritti fondamentali) – si riesce ormai a far fronte in modo adeguato, al punto che un'accreditata dottrina non ha esitato – come si accennava poc'anzi – a dichiarare che i partiti stessi si siano ormai dissolti e che quelli che invece dichiarano di essere vivi e vegeti siano cosa assai diversa da ciò che dovrebbero essere: al nome, insomma, non corrisponde la sostanza, perlomeno così com'è dalla stessa Carta qualificata.

La scomparsa dei partiti o, come che sia, la loro innaturale conversione in altro da sé ha immediati ed evidenti riflessi sul valore democratico, la cui illustrazione non è qui necessaria. È chiaro che la democrazia è fatta anche d'altro, non solo dai partiti; questi ultimi, però, ne sono – come si sa – elemento costitutivo di primario rilievo.

La crisi attanagliante da cui sono afflitti, dunque, ridonda in crisi della democrazia.

È per ciò che, a mia opinione, il nostro appare oggi essere uno Stato *a-democratico*²⁹: non è, perlomeno ad oggi, *antidemocratico* ma – è bene che si dica chiaro e tondo – corre rischi assai seri di una possibile e temo rapida involuzione autoritaria, commutandosi dunque – per far ricorso ad una qualifica oggi diffusa – in una "democrazia"³⁰.

Alcune riforme messe di recente a punto – come si tenterà ora di mostrare con la massima rapidità imposta alla riflessione che si va ora facendo – alimentano questo timore.

²⁹ Così trovasi qualificato nel mio [L'assenteismo elettorale e la forma a-democratica di Stato \(nota minima su una spinosa ed irrisolta questione\)](#), Editoriale, in questa [Rivista](#), 19 ottobre 2021.

³⁰ Riferimenti a riguardo delle degenerazioni dello stato di diritto in Europa possono vedersi in AA.VV., *Rule of law vs. Majoritarian Democracy*, a cura di G. Amato - B. Barbisan - C. Pinelli, Hart, Oxford 2021; AA.VV., [Rule of law, culture e territori](#), a cura di V. Carlino e G. Milani, Consulta OnLine, Genova, 2023 (e-book); AA.VV., *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, a cura di A. Södersten - E. Hercock, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 1 (2023); M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2023, 875 ss., e, pure *ivi*, V. PERJU, *Rule of Law Riddles*, 895 ss.; AA.VV., *Independencia judicial y crisis del Estado de derecho en perspectiva comparada y europea*, dir. V. Faggiani e coord. F.J. Garrido Carrillo, Tirant lo Blanch, Valencia 2024. V., inoltre, utilmente, AA.VV., *Rule of law come costituzionalismo*, a cura di T.E. Frosini, Il Mulino, Bologna 2023, nonché la *Relazione sullo Stato di diritto 2024* della Commissione europea del 24 luglio 2024. Siderale appare, dunque, essere la distanza che separa le vicende maturate in alcuni Paesi dell'Europa dell'Est rispetto al prototipo inglese, venutosi a formare nel corso di una plurisecolare esperienza le cui tappe maggiormente salienti sono ora con chiarezza rappresentate in L. MEZZETTI, *Common law, rule of law e Costituzione nell'esperienza britannica*, Giappichelli, Torino 2024.



3. *I travasi di potere da una sede istituzionale all'altra, di cui si ha diffuso riscontro nell'esperienza, e la questione delle riforme: in specie, il rifacimento della forma di governo (con immediati riflessi per la stessa forma di Stato), secondo il disegno Meloni sul premierato elettivo*

Il rischio cui un momento fa si faceva cenno lo fa correre in particolare misura il disegno messo a punto dal Governo Meloni e volto al sostanziale rifacimento della forma di governo per il tramite della introduzione di quello che comunemente si chiama il premierato elettivo. È questo, dunque, il primo ambito materiale sul quale occorre fermare l'attenzione, prima di passare ad altri ad esso variamente legati. Occorre, nondimeno, premettere una notazione di ordine generale che ha riguardo al modo con cui la questione delle riforme costituzionali ed istituzionali in genere è usualmente vista dagli studiosi e, allo stesso tempo, al modo con cui si pongono davanti ad essa gli operatori politico-istituzionali. Vi è, infatti, un dato risultante con particolare evidenza dall'esperienza che non può essere ignorato o, come che sia, sottostimato; ed è quello per cui si è assistito (e si assiste) a frequenti, vistosi travasi di potere – come li si è in altra occasione chiamati³¹ – da una sede istituzionale all'altra, in palese scostamento dal modello risultante dalla Carta costituzionale (e, *mutatis mutandis*, anche da altre fonti, quali i Trattati, specificamente per ciò che attiene al versante dei rapporti tra gli organi dell'Unione europea come pure di quest'ultima con gli Stati³²). Il modello, insomma, fatica ad affermarsi e si trova, per plurime e varie ragioni, obbligato a soggiacere a torsioni ora più ed ora meno rilevanti al momento della sua traduzione nei fatti; ed è allora da chiedersi, per un verso, se questo *trend* potrà avere una spinta ulteriore dalle riforme cui si farà ora cenno e, per un altro verso, se le riforme stesse potranno trovarsi a dover condividere la stessa sorte toccata alla Carta.

Senza poter fare qui luogo, per difetto di spazio, ad un esame analitico delle riforme in cantiere, mi limito solo a fermare l'attenzione su tre punti, a mia opinione meritevoli di particolare attenzione, svolgendo solo alcune minime notazioni a riguardo di ciascuno di essi e rimandando quindi per gli opportuni approfondimenti a studi ad essi specificamente dedicati.

Il primo – come si diceva – attiene alla trasformazione profonda che è da attendersi sia nella forma di governo che (e soprattutto) nella forma di Stato dall'approvazione del disegno Meloni sul c.d. premierato elettivo. Di esso si è detto in molte sedi, perlopiù con accenti

³¹ ... nel mio *Emergenze e transizioni, equilibri e squilibri istituzionali, riflessi sulle vicende della normazione e dei diritti fondamentali*, in [Diritti Comparati](#), 3/2024, 24 ottobre 2024.

³² Avverto che non farò in questa sede cenno alcuno ai travasi in parola di cui pure si ha riscontro in seno all'ordinamento eurounitario, al piano dei rapporti tra gli organi di vertice dell'Unione, per una sintetica illustrazione dei quali può vedersi P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*⁶, Giappichelli, Torino 2022.



fortemente critici e senza tacere la preoccupazione e vera e propria inquietudine per gli sviluppi istituzionali ed ordinamentali che potrebbero conseguire al varo della riforma in parola³³.

Qui mi sta a cuore rimarcare ancora una volta, dopo averne detto altrove, che l'articolato esibisce non pochi aspetti oscuri, pur dopo il passaggio parlamentare e gli emendamenti apportati al testo originario che risultava, in alcune sue espressioni, francamente incomprensibile³⁴. Le maggiori aporie di costruzione si rinvengono, a mio modo di vedere, in due punti: nella previsione della fiducia di cui il Presidente del Consiglio "demoeletto" ha bisogno pur dopo aver già incassata quella del corpo elettorale, implicita appunto nel fatto

³³ Riferimenti al riguardo possono ora aversi da A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 161 ss., in nt. 160; *adde*: i contributi a *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale* che sono in *Quad. cost.*, 3/2024, 539 ss. e, pure *ivi*, A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, 695 ss., e E. BALBONI, *Rifrazioni pre-moderne sull'investitura demo-popolare*, 701 ss., nonché A. MASTROPAOLO - L. REVELLI, *Le parole sono importanti: osservazioni sul testo della proposta di riforma costituzionale per l'introduzione del premierato in Italia*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 2/2024, 7 ottobre 2024, 71 ss., e, nella stessa *Rivista*, L. MARIANTONI (a cura di), *I rischi della riforma costituzionale per il c.d. premierato nelle parole (del 1996) di Giuseppe Guarino*, 14 ss.; G. DELLEDONNE, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in [Diritti Comparati](https://www.diritticomparati.it), 2/2024; D. CASANOVA, *La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni e la composizione del Parlamento*, in [Nomos](https://www.nomos.it), 2/2024; nella stessa *Rivista*, AA.VV., *Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato*, a cura di G. De Minico e A. Zei; i contributi di M. Gorlani, P.L. Petrillo, A. Sterpa, N. Viceconte, V. Pupo, L. Dell'Atti-P. Melchiorre, A. Fricano, che sono in *Italian Papers on Federalism*, 3/2024; A. POGGI, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino 2024, spec. 107 ss.; P. MAGARÒ, [Suggerimenti comparate \(e anomalie\) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri](https://www.rivista2024.it), in questa *Rivista*, 2024/III, 1267 ss.; F. SEVERA, *Un sistema a due vertici? Prospettive della riforma sul premierato?*, in [laCostituzione.info](https://www.lacostituzione.info), 4 novembre 2024; M. NARDINI, *La proposta di riforma dell'articolo 92 della Costituzione e gli effetti conformativi sulla legge elettorale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](https://www.forumdiquaderni costituzionali.it), 4/2024, 26 novembre 2024, 81 ss.; L. DELL'ATTI, *Governabilità e principio rappresentativo. Dalla recente giurisprudenza sulla decretazione d'urgenza al dibattito sul cd. premierato elettivo*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 29/2024, 4 dicembre 2024, 23 ss.; T.E. FROSINI, *Il trono dei Cesari. La sfida costituzionale del premierato*, Mucchi, Modena 2024. Infine, i contributi al nostro incontro di G. MOSCHELLA, *Elezione diretta del Premier e trasformazione costituzionale. I possibili scenari*; I.A. NICOTRA, *Forma di governo e legge elettorale, due variabili dipendenti*, e L. TRUCCO, *La stagione delle riforme della forma di governo e della legge elettorale*, che ho avuto modo di consultare in *paper*, nonché, se si vuole, il mio [Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione \(note minime su una spinosa questione\)](https://www.rivista2024.it), in questa *Rivista*, 2024/III, 1157 ss.

³⁴ La più vistosa contraddizione era, forse, quella di cui si aveva riscontro nel disposto finale, laddove si legava il *dies* iniziale di applicazione della riforma al primo scioglimento anticipato delle Camere ovvero alla fine naturale della legislatura *successiva* all'entrata in vigore della nuova legge elettorale; ed è di tutta evidenza che quest'ultima avrebbe dovuto comunque precedere anche l'eventuale fine prematura della legislatura. La formulazione letterale del disposto in esame, invece, sembrava rendere indipendente l'applicazione stessa dal varo della nuova disciplina elettorale per siffatta evenienza; ciò che, però, sarebbe stata cosa priva di senso alcuno.



elettivo, e nello scarto vistoso sussistente tra l'elezione stessa e i poteri al Presidente assegnati.

Per il primo aspetto, il raddoppio della fiducia³⁵ serve solo a far confusione, il doppio titolo di legittimazione del *Premier* (ché tale sarà, al di là dell'accorto mantenimento della usuale etichetta di Presidente del Consiglio), piuttosto che rafforzare ulteriormente quest'ultimo, rischia di indebolirlo, già per il solo fatto che resta misteriosa la ragione per cui non sarebbe sufficiente l'investitura ricevuta dal corpo elettorale, richiedendosi il rinnovo della fiducia da parte delle Camere: quasi che i rappresentanti debbano, per la loro parte, concedere "fiducia" ai rappresentati per la scelta fatta...

Per il secondo aspetto, poi, l'elezione diretta comporta un titolo di legittimazione nell'esercizio del potere che è proprio – come si sa – degli ordinamenti a regime presidenziale ovvero semipresidenziale, nei quali l'organo-motore della direzione politica è, appunto, il Capo dello Stato. Di contro, la riforma Meloni in nulla innova – perlomeno, *secundum verba* – all'attuale dettato dell'art. 95³⁶ che, pur fatto oggetto delle più disparate letture, nondimeno configura un ruolo del Presidente del Consiglio coerente con la sua nomina da parte del Capo dello Stato non preceduta dal voto popolare. È vero che l'enunciato costituzionale, quale oggi è, esibisce una formidabile duttilità strutturale, a motivo del carattere aperto ed oggettivamente polisemico che è proprio dei termini di cui si compone. Non può, tuttavia, tacersi che gli stessi sono ispirati a studiata cautela, connotando nell'insieme come *soft* il ruolo del Presidente del Consiglio. E così, il "dirigere" la politica generale del Governo – come si è fatto da molti e *ab antiquo* notare – è cosa ben diversa dalla "determinazione" della stessa; il "promuovere" e "coordinare" l'attività dei Ministri, poi, quale che ne sia il retto significato, di certo non porta all'effetto di fare del primo un superiore gerarchico dei secondi, un "capo del Governo" insomma.

Questo scenario è, con ogni probabilità, destinato a cambiare profondamente con l'introduzione del meccanismo della elezione diretta. E, tuttavia, l'esercizio di poteri da parte del *Premier* coerenti con quest'ultima non potrebbe giustificarsi alla luce delle pur scarse

³⁵ ... a riguardo del quale notazioni critiche possono ora vedersi in A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, cit., spec. 699, dove si rileva la contraddizione, "logica e politica" insita nel doppio titolo di legittimazione in parola, e P. MAGARÒ, *Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 1279 s.

³⁶ Non, però, all'art. 92, in coda al quale, nella versione licenziata dal Senato, si aggiunge un disposto che dà modo al Presidente del Consiglio di "proporre" al Capo dello Stato (oltre alla nomina anche) la eventuale revoca dei Ministri (sul punto, v., nuovamente, P. MAGARÒ, *op. et loc. ult. cit.*, 1279 s.); ed è – com'è chiaro – cosa non da poco, per quanto sia poi tutto da vedere se si daranno le condizioni politiche per l'esercizio di siffatto potere a motivo della prevedibile "copertura" offerta dal partito di appartenenza al Ministro sostanzialmente "sfiduciato" dal *Premier*, senza che dunque venga a determinarsi una crisi di governo.

Quanto, poi, ai modi con cui potranno atteggiarsi i rapporti tra il Presidente "demoeletto" e il Capo dello Stato sul versante del potere di nomina dei Ministri, se ne dirà a breve.



indicazioni risultanti dall'art. 95 della Carta, rimaste – come si diceva – in tutto immutate. Insomma, di necessità, il Presidente del Consiglio, se vuol restare coerente con l'investitura popolare ricevuta, deve portarsi oltre la cornice costituzionale nell'esercizio del *munus* ricevuto.

Il vero è la riforma in discorso rende incoerente al proprio interno la Carta; e, proprio per ciò, conferma l'irragionevolezza della legge che vi fa luogo, per quanto altamente remota appaia essere l'ipotesi che la stessa possa andare incontro a caducazione sotto questo specifico aspetto³⁷.

Ad ogni buon conto, un argine all'esercizio di poteri in tutto e per tutto ispirati al modello presidenziale o semipresidenziale di governo potrebbe esser dato, più ancora che dalla incoerenza sopra segnalata, dal complessivo modo di essere del sistema dei partiti. Un elemento di riequilibrio *di fatto* dei rapporti marcatamente squilibrati tra le figure soggettive componenti il Governo può infatti essere dato dalla circostanza per cui la maggioranza seguirà – a quanto è dato al momento prevedere – ad essere costituita da una coalizione di forze politiche; e, dunque, il *Premier* si troverà pur sempre obbligato a concordare con i *partners* di governo le decisioni di maggior peso politico. Di qui, però, a dire che l'azione di governo avrà quale suo principio ispiratore quello della collegialità ne corre.

Nessuno, ad onor del vero, è in grado di dire quale scenario potrà configurarsi nell'esperienza; ed è altresì da mettere in conto che lo stesso potrà di volta in volta cambiare in base alla personalità dell'eletto. Gli *accidents of personality* hanno – come si sa – sempre avuto peso negli svolgimenti delle più salienti dinamiche politico-istituzionali; in futuro, però, com'è chiaro, ne avranno ancora di più. Non ci si può, infatti, nascondere l'esito di una crescente e vistosa personalizzazione della lotta politica, di cui già al presente si hanno molti segni ma che dal meccanismo della elezione diretta riceverà di sicuro una spinta vigorosa per ulteriormente affermarsi e radicarsi.

La crisi dei partiti, cui si è poc'anzi fatto cenno, è, a un tempo, causa ed effetto di questo stato di cose: si alimenta e seguirà, a quanto pare, ad alimentarsi, cioè, circolarmente da sé. D'altro canto, è anche in considerazione della crisi stessa, oltre che per altre (forse, non confessabili) ragioni, che si è messa in cantiere la riforma in parola che, poi, a sua volta, darà il colpo di grazia ai partiti stessi, ormai ridotti a meri comitati elettorali chiamati a dare sostegno al candidato *Premier* e fatalmente destinati ad uscire di scena all'indomani del fatto elettorale.

Né consola l'argomento per cui tutto ciò è il prezzo da pagare al fine di assicurare l'agognata stabilità politica al Governo ed alla maggioranza che lo sostiene. Persino uno studente non particolarmente attrezzato per sostenere l'esame di diritto costituzionale sa che la stabilità nei governi di coalizione è pur sempre, strutturalmente, precaria e che non

³⁷ Ho anticipato questo pensiero nel mio *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)*, cit., 1163, in nt. 10.



consegue automaticamente all'ingranaggio della elezione diretta, altrimenti se ne dovrebbe concludere che tutti i Paesi del mondo, non conoscendolo, sono politicamente instabili e che a nessuno è venuta la geniale pensata di porvi rimedio dotandosi dello stesso³⁸. È sufficiente, infatti, che uno dei *partners* di governo si sfilia dalla maggioranza per obbligare il Presidente "demoietto" – com'è ora usualmente chiamato – a rassegnare immediatamente le dimissioni, salvo ovviamente il caso che gli venga in soccorso una forza politica dapprima di opposizione e disposta a salire sul carro del vincitore.

Ora, i "ribaltoni" fanno parte – come si sa – delle vicende politico-istituzionali e, dunque, non c'è da farsi meraviglia alcuna che l'esito ora immaginato abbia a verificarsi. Il punto è, però, che, vigente il sistema della elezione diretta, per effetto di un complessivo rimescolamento delle carte, ancora di più verrebbe a patire un *vulnus* grave il valore democratico. Ciascun elettore, infatti, sceglie il *Premier* non solo per ciò che l'uomo rappresenta con la sua storia e la sua personalità ma anche perché lo stesso si presenta alla competizione elettorale ponendosi a capo di un cartello di forze politiche pronte a sostenerne l'azione. Lo scambio di una pedina con un'altra sullo scacchiere politico suonerebbe perciò quale un'autentica beffa per gli elettori, un tradimento insomma.

La riforma, poi, come si è fatto da molti notare, comporta una vistosa *deminutio capitis* per il Presidente della Repubblica, in buona sostanza privato in un sol colpo dei suoi due poteri più forti spendibili a finalità di garanzia: lo scioglimento anticipato delle Camere e la scelta del Presidente del Consiglio³⁹. Il primo – come si sa – è un'autentica risorsa per il Presidente della Repubblica in caso di crisi di governo che maturi in una congiuntura confusa ed aperta a plurimi sviluppi successivi⁴⁰. La seconda, poi, già oggi potrebbe dimostrarsi una soluzione obbligata in presenza di un risultato elettorale non equivoco ed incerto e del carattere preconstituito rispetto allo stesso della coalizione di governo, in seno alla quale sia già stato prescelto il suo *leader*. È vero che – com'è stato di recente osservato⁴¹ – il Capo dello Stato detiene pur sempre poteri d'interdizione sul versante della scelta del Ministri, come non molto tempo addietro si è avuto in occasione del caso Savona. Si tratta, tuttavia, di vedere se (e fino a che punto) potrà avvalersene in un contesto segnato dalla elezione diretta del Presidente del Consiglio⁴², tanto più che nulla (purtroppo...) esclude che

³⁸ Lo aveva – come si sa – Israele ma, dopo averlo sperimentato con insuccesso, lo ha senza rimpianti messo da canto.

³⁹ In tema, v., ora, i rilievi di V. PUPO, *Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali*, in [Italian Papers on Federalism](#), 3/2024, 63 ss., e A. FRICANO, *Il premierato claudicante: aspirazioni e incongruenze della riforma Meloni-Casellati*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2024, 156 ss., spec. 170 s.

⁴⁰ In tema, ora, M. CECILI, *Presidente della Repubblica e crisi di governo*, Giappichelli, Torino 2024.

⁴¹ F. SEVERA, *Un sistema a due vertici? Prospettive della riforma sul premierato?* in [laCostituzione.info](#), 4 novembre 2024.

⁴² Si ha qui, ancora una volta, conferma del rilievo delle regolarità della politica che, non di rado, si dimostrano idonee a prevalere, schiacciandole, sulle regole costituzionali.



quest'ultimo possa esercitare un'influenza rilevante al momento della elezione dello stesso Capo dello Stato. Insomma, anziché avere un sistema a due vertici – come prospettato da questa dottrina – potremmo averne uno con un vertice solo non soggetto a sostanziale controllo, con grave pregiudizio per la tenuta dell'intero impianto costituzionale.

Immaginare riforme volte a rafforzare i poteri degli organi della direzione politica, a partire – si badi – dal Parlamento (ma qui si ha, appunto, tutto l'opposto...), è cosa di per sé non meritevole di valutazione negativa, a condizione – beninteso – che parimenti forte sia (e resti) il ruolo degli organi di garanzia, in particolare di quelli supremi, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale. La riforma in parola, di contro, nel mentre punta risolutamente al primo obiettivo, rimarcando a forza il ruolo del Presidente del Consiglio nel sistema istituzionale, per quanto attiene al secondo versante spinge vigorosamente nella direzione esattamente opposta a quella qui indicata; ed è, perciò, che il valore democratico vistosamente ne soffre. Non si trascurino, poi, gli effetti a raggiera che potrebbero conseguire al varo della riforma stessa, specie per ciò che concerne la elezione di una quota consistente di membri del Consiglio Superiore della Magistratura e della Corte costituzionale, nonché dello stesso Presidente della Repubblica e, ancora, per ciò che concerne la revisione della Costituzione, e via dicendo. Tutto, d'altronde, si tiene; ed una innovazione, specie non marginale bensì di cruciale rilievo, quale quella in parola, verrebbe ad irradiare i suoi effetti (a mia opinione, negativi sotto ogni aspetto) per l'intera trama normativa concernente l'organizzazione per poi da questa trapassare alla parte sostantiva e – come si è venuti dicendo – agli stessi principi fondamentali, a partire da quello democratico.

4. A proposito del regionalismo differenziato: la torsione metodica di prospettiva cui hanno fatto luogo tanto i detrattori quanto i fautori della novità in parola, riguardandola in vitro e non già in vivo, ancora prima che si avviasse il processo volto a dare attuazione al disposto costituzionale, e la messa a punto del modello di differenziazione operata da [Corte cost. n. 192 del 2024](#) che ne ha dato una ricostruzione a mezzo di una lettura per quanto possibile "sanante", col costo tuttavia del suo sostanziale rifacimento

Solo alcune scarse notazioni con riguardo a tre ambiti materiali in relazione ai quali si sono già avute e ulteriormente si prefigurano novità di particolare rilievo istituzionale, segnatamente quanto alla spartizione del potere tra centro e periferia (in ispecie, tra Stato e Regioni) per un verso, alle riforme riguardanti il mondo della giustizia per un altro, alle prospettive che si delineano sul versante dei rapporti interordinamentali per un altro ancora.



Quanto al primo, mi limito qui solo a un cenno in relazione alla vessata questione concernente il c.d. regionalismo differenziato⁴³. Se ne discute – come si sa – animatamente da tempo e di sicuro se ne discuterà a lungo, specie dopo la lunga ed articolata decisione della Consulta di un paio di giorni addietro, la [n. 192](#)⁴⁴, essendosi dato e seguitandosi a dare vita ad un confronto che però ai miei occhi appare segnato da una torsione metodica di fondo⁴⁵. E, invero, è singolare che favorevoli e contrari si siano risolutamente schierati su fronti opposti ragionando in astratto, prima ancora cioè che prendesse forma l’articolato volto a dare attuazione al disposto di cui all’art. 116, comma 3, e senza perciò averne fatto oggetto di puntuale ed argomentato esame. Singolare è, in ispecie, la circostanza per cui si sia chiesto a gran voce da parte degli oppositori di boicottarne l’attuazione⁴⁶. Un tempo – come si sa – si lamentava piuttosto l’ostruzionismo di maggioranza volto a non dare seguito alle più salienti novità costituzionali; oggi, di contro, alcuni deplorano che il seguito stesso si abbia... È pur vero, tuttavia, che non può darsi avallo a disposti di dubbia conformità a Costituzione o, peggio, di certa incompatibilità con quest’ultima⁴⁷.

Fuori centro è, insomma, il bersaglio preso di mira da alcuni detrattori del disposto costituzionale suddetto. Anziché, infatti, sollecitare iniziative volte a rimuoverlo con le procedure al riguardo previste dalla Carta (per via di revisione costituzionale ovvero

⁴³ Tengo qui nuovamente a precisare che, per ragioni altrove esplicitate, mi parrebbe preferibile discorrere, più che di una “differenziazione” dell’autonomia (termine usualmente riservato alle Regioni a statuto speciale), di una “specializzazione” della stessa. Non insisto, però, a patrocinare, ancora una volta, la tesi nella quale mi riconosco, a fronte di un uso corrente dalla stessa discosto.

⁴⁴ La decisione è stata preceduta da un lungo resoconto fattone dalla stessa Corte in un comunicato stampa del 14 novembre scorso, fatto oggetto di un rapido commento nel mio *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso...* l’ignoto, in [Diritti Regionali](#), 3/2024, 16 novembre 2024, 857 ss.

⁴⁵ Ho anticipato alcuni concetti che qui ora riprendo con ulteriori svolgimenti argomentativi in più scritti, tra i quali *La differenziazione dell’autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in [Diritti Regionali](#), 3/2023, 15 ottobre 2023, 713 ss. Cfr., di recente, A. D’ANDREA, *Attenzione a non demonizzare l’autonomia regionale, inclusa quella “differenziata”*, in [federalismi.it](#), paper, 17/2024, 24 luglio 2024, e P. LOGROSCINO, *Tra attuazione (ma quale?) e revisione costituzionale: il dilemma del giurista sul regionalismo differenziato*, in [Diritti Regionali](#), 3/2024, 29 settembre 2024, 685 ss.

⁴⁶ Prontamente depositate – come si sa – alcune richieste di referendum abrogativo, ora parziale ora totale, della legge n. 86 del 2024. È da chiedersi, in particolare, che fine farà quest’ultimo una volta caducati alcuni disposti della legge stessa dalla Consulta. Lascia francamente perplessi l’idea che l’Ufficio centrale per il referendum possa convertirlo in parziale, espungendo dalla domanda tutti i disposti fatti oggetto di annullamento, specie per l’aspetto della chiarezza della domanda stessa che, a mia opinione, verrebbe a trovarsi sottoposta a dura prova: si badi, senza responsabilità alcuna dei promotori ma per mano della Corte.

⁴⁷ Non a caso, quanto ai primi la Corte costituzionale si è trovata costretta a far luogo a delle autentiche acrobazie interpretative al fine di riconciliare talune espressioni della legge 86 con la Carta, proponendone ardite letture conformi, mentre altre, vistosamente illegittime, sono state giustamente caducate.



caldeggiandone l'annullamento da parte della Consulta⁴⁸), nell'assunto che lo stesso sia pregiudizievole per l'unità-indivisibilità della Repubblica, si punta a abbattere in modo diretto ed esclusivo la legge di attuazione, ancora prima di aver verificato quale seguito la stessa in concreto possa avere a mezzo delle intese stipulate dallo Stato con le Regioni che ambiscono a "differenziarsi". E, però, ove si assuma che il vizio sia nella Carta novellata, è su di essa che andrebbe effettuata la manovra correttiva, non già sulla legge predisposta per darvi seguito.

Singolare è, poi, che non si veda di buon occhio una disciplina volta a far crescere l'autonomia, fermo restando ovviamente che la crescita stessa si abbia entro la cornice dell'unità, non già a discapito di questa.

Qui è il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Si tratta, dunque, non già di far luogo a valutazioni *in vitro* bensì al riscontro *in vivo*, alla luce di ciò che la normativa di attuazione in concreto dispone, della idoneità di quest'ultima a ridefinire il punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia e quelle dell'unità, offrendo opportunità maggiori alla prima di potersi affermare (e, affermandosi, di offrire prestazioni apprezzabili alla collettività stanziata sul territorio) e rendendo ancora più salde le garanzie apprestate a beneficio della seconda⁴⁹.

Ora, nel momento in cui la legge di attuazione in parola prefigura un monitoraggio costante dell'esercizio delle nuove funzioni devolute alle Regioni differenziate e dei controlli

⁴⁸ Un canale, questo, tuttavia asfittico, dal momento che la Corte ha fin qui preferito non far cadere disposti di leggi costituzionali (con la sola, nota eccezione relativa allo statuto siciliano, in una congiuntura nondimeno del tutto peculiare), procedendo piuttosto alla loro sostanziale riscrittura per via interpretativa, secondo quanto è testimoniato dall'intera vicenda ad oggi in corso del nuovo Titolo V. Non è, poi, senza significato la circostanza per cui la sent. 192, sopra richiamata, muova dal riconoscimento della idoneità del regionalismo differenziato ad iscriversi armonicamente nel quadro della forma di Stato i cui lineamenti sono descritti nella Carta costituzionale e, dunque, dall'assunto della compatibilità dell'art. 116, comma 3, con i valori fondamentali cui la Carta stessa dà voce, sempre che – beninteso – rivisto alla luce delle non secondarie precisazioni fatte dalla Corte che ne ha, in buona sostanza, definito lo statuto complessivo, così come peraltro ha già fatto in relazione ad altri istituti previsti dalla Carta, quale ad es. il referendum abrogativo. Basti solo pensare al riguardo ai *distinguo* operati dalla Consulta in relazione a non pochi ambiti materiali di potestà concorrente, astrattamente tutti passibili di differenziazione, richiedendosi nondimeno per alcuni un supplemento di motivazione e prefigurandosi la sottoposizione della legge d'che vi faccia luogo ad uno scrutinio stretto di validità, senza che se ne abbia traccia alcuna nell'art. 116, comma 3, secondo quanto si dirà meglio a momenti. Si riconosce, ad ogni buon conto, espressamente che la differenziazione sia "non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali" (p. 4 del *cons. in dir.*).

⁴⁹ Una speciale attenzione va, a tal proposito, dedicata alle plurime ed incisive letture costituzionalmente orientate prospettate dalla Consulta della legge 86, accanto a quelle che hanno portato alla caducazione di alcuni suoi disposti aventi cruciale rilievo, al punto che – a giudizio di accreditati studiosi – la legge quale risultante dal verdetto della Corte sarebbe, in buona sostanza, inapplicabile e, perciò, bisognosa di corposo rifacimento.



idonei a parare il rischio che si producano effetti perniciosi per l'autonomia, mi parrebbe che possa avviarsi la sperimentazione della differenziazione in parola, salvo a troncarla subito laddove si presentino minacce reali per la tenuta dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento.

Il vero è che qui occorre far luogo ad un complessivo ripensamento dell'autonomia⁵⁰.

Abbiamo deplorato tutti (anche – si badi – coloro che oggi si schierano risolutamente contro l'istituto previsto dall'art. 116), in modo vigoroso, il soffocamento patito dalle Regioni per mano di uno Stato dalla spiccata vocazione all'accentramento (e al riaccentramento); e non abbiamo risparmiato critiche anche penetranti a taluni orientamenti della giurisprudenza costituzionale volti a dare un fin troppo generoso avallo a siffatto indirizzo degli organi centrali della direzione politica. Oggi, di contro, alcuni si lamentano che si dia troppa autonomia ad alcune Regioni, malgrado la stessa possa manifestarsi pur sempre entro ambiti materiali comunque circoscritti e nel rispetto dei limiti discendenti da leggi statali poste in essere al servizio dell'unità.

Si tenga al riguardo presente che la sent. 192 ha messo in chiaro come la differenziazione non possa abbracciare ogni ambito materiale tra quelli astrattamente disponibili né ad ogni Regione sia data l'opportunità di goderne, ogni forma di autonomia (anche, dunque, quella di cui ora si discorre) dovendosi mostrare rispettosa del canone della ragionevolezza, qui visto in una delle sue più salienti espressioni, vale a dire quale congruità del regime dell'autonomia stessa al territorio cui si applica, ovvero sia ai peculiari interessi da esso emergenti in relazione a certi ambiti materiali, non pure ad altri. Opportuna, pertanto, per l'aspetto ora in rilievo la precisazione fatta dalla pronunzia in parola, secondo cui la differenziazione non può aversi per effetto della devoluzione di materie o loro porzioni bensì unicamente di "specifiche e ben determinate funzioni" legislative e amministrative, dovendo comunque rinvenire giustificazione nel principio di sussidiarietà⁵¹. Lascia piuttosto perplessi la circostanza per cui la Consulta si è spinta con la pronunzia odierna ad individuare programmaticamente gli ambiti materiali in relazione ai quali appare arduo individuare funzioni passibili di differenziazione. La qual cosa, oltre a dimostrarsi di dubbia compatibilità rispetto all'enunciato costituzionale che parrebbe non voler far luogo a distinzioni di sorta in seno al catalogo di cui all'art. 117, comma 3, Cost.⁵², solleva nel merito alcune riserve. Ad es.,

⁵⁰ In tema possono, volendo, di recente vedersi i miei *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 1/2024, 18 aprile 2024, 172 ss., e *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, pure *ivi*, 3/2024, 29 settembre 2024, 622 ss.

⁵¹ Ferma opportunamente l'attenzione sul centrale rilievo dato alla sussidiarietà dalla sent. 192 C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid*, 18/2024.

⁵² La più avveduta dottrina ha da tempo segnalato che in occasione della predisposizione del catalogo in parola si sarebbero commesse gravi ed imperdonabili sviste. Oggi, la sent. 192 rende nuovamente una eloquente testimonianza di un *trend*, come si sa, assai diffuso, che si ha ogni qual volta il legislatore (qui,



con riferimento alla tutela dell'ambiente, si fa notare che il campo in parola è in larga parte coperto da discipline eurounitarie da cui discendono vincoli a volte stringenti per lo Stato in sede di attuazione, che pertanto "mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio". La qual cosa è indubbiamente vera; solo che – come da tempo si è rilevato dalla più avvertita dottrina – il processo d'integrazione sovranazionale bene può (e deve) conciliarsi con la salvaguardia delle aspettative dell'autonomia regionale, in ispecie con il riparto delle competenze stabilito nella Carta. Parrebbe, dunque, non doversi categoricamente escludere in partenza l'eventualità dell'arricchimento del patrimonio dell'autonomia stessa, la quale può perciò concorrere per la sua parte alla cura di interessi aventi ormai una dimensione interordinamentale (e persino, come appunto si ha per l'ambiente, tendenzialmente planetaria) che, nondimeno, possono presentarsi in forme peculiari in relazione ai connotati parimenti peculiari dei territori, fermo pur sempre restando il bisogno di preservare fino in fondo l'unità-indivisibilità dell'ordinamento.

Non si trascuri, a questo riguardo, la formidabile *vis* espansiva di cui sono dotate le norme statali relative alle materie-"non materie" – per riprendere qui, ancora una volta, un'espressione coniata da un'accreditata dottrina⁵³ e divenuta ormai d'uso comune –, norme perciò abilitate a spargere una colla assai resistente al fine di tenere unite le tessere del *puzzle* di cui si compone la carta illustrativa della Repubblica⁵⁴.

Due ultime notazioni sul punto.

La prima. Non credo che colga nel segno il rilievo mosso da quanti si sono dichiarati dell'idea che la differenziazione possa, seppur in parte, giovare a compensare il riaccentramento di potere verosimilmente discendente dall'introduzione della riforma sul premierato elettivo, e viceversa, questa ponendosi quale argine a possibili derive politico-istituzionali di quella. Francamente, non vedo alcun collegamento tra le due cose. Oltre

addirittura, costituzionale) si dimostri responsabile di complessive carenze ovvero di eccessi di normazione, si da obbligare quindi i giudici (comuni e costituzionale) ad una faticosa e corposa opera di rifacimento del tessuto costituzionale, secondo quanto peraltro si è avuto in relazione al Titolo V, riscritto praticamente in ogni sua parte *ope juris prudentiae*. Si assiste, pertanto, non di rado all'adozione di decisioni giurisprudenziali di revisione costituzionale, pur se dettate da una giusta causa.

Oggi se n'è avuta una di particolare rilievo.

⁵³ Il riferimento è, ovviamente, ad A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., spec. 21 ss.

⁵⁴ Si pensi, part., alle norme statali con cui sono fissati i c.d. "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, in relazione alle quali non è inopportuno qui rammentare che la Carta ne prefigura l'adozione quale limite di *ogni* espressione dell'autonomia regionale. Singolare appare, dunque, la circostanza per cui si invocano le norme in parola quale condizione per la differenziazione dell'autonomia, ex art. 116, comma 3, laddove – com'è chiaro – non può farsene comunque a meno, anche per il fisiologico, quotidiano esercizio dell'autonomia *tout court* (in argomento, di recente e per tutti, G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Jovene, Napoli 2024, e, con riferimento alle indicazioni date dalla [sent. n. 192](#), lo scritto sopra cit. di C. BUZZACCHI, spec. al § 5).



tutto, non si dimentichi che la differenziazione dell'autonomia non si avrà – a quanto pare – a tappeto né per l'aspetto delle Regioni che chiedano ed ottengano di giovare né per quello degli ambiti materiali sui quali la stessa è idonea a dispiegarsi.

E infine. Riguardando alle vicende dell'autonomia in chiave comparata, si danno – come si sa – molti ordinamenti al proprio interno decentrati, sulla carta anzi marcatamente decentrati, quali ad es. sono alcuni Stati federali, senza che ciò abbia portato alla dissoluzione degli stessi. È vero piuttosto che plurime ragioni sollecitano oggi l'adozione di un forte controllo da parte dell'apparato centrale sulle più salienti manifestazioni di esercizio decentrato del potere; e basti al riguardo solo pensare ai vincoli sempre più incisivi provenienti *ab extra* (in ispecie, dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea, senza peraltro sottovalutare quelli discendenti dai mercati internazionali), unitamente al bisogno di far fronte a plurime ed ingravescenti emergenze, tra le quali da ultimo quella bellica, coinvolgente in buona sostanza qualunque ambito materiale ed ogni aspetto della vita di relazione⁵⁵. La risorsa, cui si faceva poc'anzi cenno, delle competenze "trasversali" trattenute in capo allo Stato è assai indicativa in tal senso; ed è una risorsa – come si sa – in ogni tempo spendibile a presidio dell'unità dell'ordinamento avverso qualsivoglia tentazione a finalità di rottura della stessa.

Proprio per ciò, vanno ulteriormente salvaguardate le funzioni di garanzia e le sedi istituzionali chiamate ad esercitarle, non già impoverite in significativa misura, così come si è veduto aversi per effetto dell'entrata in vigore del disegno Meloni sul premierato.

5. Alcune novità in tema di amministrazione della giustizia (con specifico riferimento alla separazione delle carriere dei magistrati)

Ancora un paio di succinte riflessioni con riguardo agli organi di garanzia, segnatamente per ciò che concerne l'amministrazione della giustizia, ed al versante dei rapporti interordinamentali.

Una preliminare avvertenza va a tal proposito fatta; ed è che non è possibile tenere separato l'esame delle novità costituzionali rispetto a quello avente ad oggetto fonti subcostituzionali in genere dotate di specifico rilievo costituzionale. Faccio qui un solo riferimento, quanto alla materia elettorale. È chiaro, infatti, che, laddove si consideri la disciplina in parola idonea a determinare una vistosa, insopportabile torsione della rappresentanza, specie per il premio dato allo schieramento di forze politiche uscito vittorioso dalla prova elettorale, se ne avranno riflessi, ora più ed ora meno immediati e

⁵⁵ Com'è stato di recente opportunamente rammentato, d'altronde, "l'emergenza si declina al plurale" [M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 17/2024, 24 luglio 2024, 64].



diretti, sull'intera trama istituzionale, ad es. in ordine alla formazione degli organi di garanzia cui concorrono le Camere, e dunque – per ciò che è qui di specifico interesse – con riferimento alla elezione del Presidente della Repubblica ed alla composizione della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura. Insomma, tra le novità iscritte nella Carta e quelle poste in altre fonti, a partire appunto dalle leggi elettorali, rischia di venirsi a determinare un effetto perverso di mutua ricarica, tale da comportare una complessiva alterazione della forma di Stato e, in genere, del modello costituzionale, divenuto così irricognoscibile rispetto alla immagine consegnataci dalla Carta stessa.

Coerenti con la vistosa verticalizzazione del potere e l'impoverimento del ruolo di garanzia del Capo dello Stato, *expressis verbis* stabilito dalla riforma del premierato, sono le novità introdotte e quelle preannunziate in ordine all'amministrazione della giustizia⁵⁶. S'inscrive, infatti, in questo generale disegno volto a squilibrare i rapporti tra decisori politici e garanti la separazione delle carriere dei magistrati⁵⁷, al fine palese di asservire l'ufficio del pubblico ministero al controllo del Governo⁵⁸, accompagnata dalla creazione di due Consigli

⁵⁶ Con particolare riguardo alla riforma Cartabia, una sua chiara illustrazione può vedersi in AA.Vv., *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di D. Castronuovo - M. Donini - E.M. Mancuso - G. Varraso, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2023. *Ex plurimis*, v., inoltre, l'ampio e documentato saggio di M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, in [Sistema Penale](#), 2 novembre 2022; altri riferimenti in F. BAILO, *L'irragionevole durata del processo e gli strumenti legislativi per porvi rimedio: dall'implementazione del capitale umano alla digitalizzazione della giustizia*, in [federalismi.it](#), 27/2024, 6 novembre 2024, 1 ss., e, ora, F. LOSURDO, *La magistratura nei sistemi costituzionali: tutela del potere o garante di diritti?*, in [Giustizia Insieme](#), 11 novembre 2024. Sulla riforma Nordio, v. A. BARLETTA, *La riforma Nordio in materia penale. Una panoramica d'insieme ed alcune considerazioni critiche*, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2024, 1° ottobre 2024, 81 ss. Infine, sulle proposte di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura, v., part., R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell'ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, in [Questione Giustizia](#), 24 ottobre 2024. Di tutto ciò si è di recente discusso in occasione di un incontro di studio svoltosi a Cagliari il 4 e 5 ottobre scorso su *Il modello costituzionale di ordinamento giudiziario alla prova delle riforme*.

⁵⁷ ... che, peraltro, già oggi sono alquanto irrigidite, consentendosi – come si sa – un solo passaggio nel corso dell'intera carriera [indicativi, al riguardo, i dati adottati da F. DAL CANTO, nel suo intervento al *forum* su *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2024, 30 aprile 2024, 355 s., in merito alla reale consistenza del fenomeno, numericamente assai esiguo]. In tema, di recente, C.A. CIARALLI - A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2024, 31 luglio 2024, 1 ss. V., inoltre, *La lettera su La separazione delle carriere*, introdotta dal contributo di S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in [AIC](#), 10/2024; dello stesso, *A proposito del possibile ruolo delle procure a seguito di un'eventuale separazione delle carriere giudiziarie*, in [laCostituzione.info](#), 12 novembre 2024. Infine, G. BONO, *Meglio separate. Un'inedita prospettiva sulla separazione delle carriere in magistratura*, Le Lettere, Milano 2024.

⁵⁸ Con un linguaggio più paludato, si è da taluno al riguardo discusso di un mero "avvicinamento" della magistratura alla politica (G.A. FERRO, *Intervento al forum* sopra cit., 359). Questa stessa dottrina, nondimeno, non si nasconde che il reale obiettivo della riforma in parola sia quello della "retrocessione del giudiziario



Superiori della Magistratura, uno per i magistrati giudicanti ed uno per i requirenti⁵⁹: una novità, questa, ancora più censurabile qualora dovesse risultare alterato il rapporto tra la componente laica e la togata, a svantaggio di quest'ultima⁶⁰. Qui – com'è chiaro – non si prefigura solo il superamento del disposto di cui all'art. 108, comma 2, ma, più ancora, quello delle garanzie apprestate dall'art. 111 per il giusto processo e, con esse, quelle relative ai diritti della persona, con specifico riferimento alla libertà riconosciuta dall'art. 13⁶¹. Ulteriormente risalendo, poi, ne sono coinvolti principi fondamentali indisponibili, a partire da quello di cui all'art. 2, nel suo fare “sistema” con l'art. 3 e con i restanti enunciati espressivi dei valori fondanti lo Stato costituzionale di diritto. D'altronde, è di tutta evidenza che, scemando le garanzie d'indipendenza del giudice e dell'ordine al quale questi appartiene, viene a trovarsi sotto *stress* lo Stato costituzionale di diritto che ha nella terzietà ed indipendenza in parola una delle basi portanti su cui solo può stabilmente reggersi.

Di tutto ciò è bene che la comunità sia adeguatamente informata, in ispecie che sia messa al riparo da false notizie fatte circolare ad arte da chi caldeggia la riforma in parola, dal momento che qui – va detto chiaro e tondo – non si fa questione di schieramento a favore di questa o quella parte politica, secondo la regola che sta a base del fisiologico svolgimento del gioco tra le forze politiche di opposto orientamento, quale si ha negli ordinamenti di tradizioni liberali; qui, piuttosto, si tratta di preservare il modello di Costituzione ereditato dai rivoluzionari di fine settecento e quindi via via affinato nel corso del tempo. La scelta, insomma, è di campo; ed occorre, pertanto, decidere da quale parte stare.

6. ... e di rapporti interordinamentali

Solo un cenno, infine, al versante dei rapporti interordinamentali. Mi preme qui toccare specificamente un punto, con riguardo all'incidenza che spostamenti di potere, ora più ed

rispetto al potere politico” (con richiamo ad un pensiero di R. Romboli). Cfr., al riguardo, i punti di vista di F. PASTORE e G. SILVESTRI, nei loro *Interventi* allo stesso *forum*, rispettivamente 362 e 371 s., il quale ultimo altresì si prefigura negativi riflessi per ciò che attiene ai ricorsi per conflitto di attribuzione davanti alla Corte, una volta venuto meno il carattere “diffuso” dell'ordine giudiziario.

⁵⁹ Su questa e sulle altre novità concernenti la giustizia, in aggiunta agli scritti sopra citt., v., part., il *forum* sopra richiamato, cui hanno preso parte M. Siclari, R. Balduzzi, F. Dal Canto, G. Ferri, G.A. Ferro, F. Pastore, G. Silvestri.

⁶⁰ L'attuale proporzione è, invero, mantenuta in base ad una proposta del Governo (AC 1917). Come fa, però, opportunamente notare F. DAL CANTO, *ult. cit.*, 356, le divisioni in seno al CSM non si hanno in forza dell'appartenenza a questo o a quel ramo della magistratura, avendo piuttosto “carattere trasversale alle due componenti” (sul punto, v. anche G. FERRI, *Intervento al forum cit.*, 358; G.A. FERRO, *ult. cit.*, 362; F. PASTORE, *ult. cit.*, 363; G. SILVESTRI, *ult. cit.*, 364).

⁶¹ Non si trascurino, poi, gli effetti collegati al paventato superamento dell'obbligatorio esercizio dell'azione penale.



ora meno consistenti e vistosi, di cui si abbia riscontro sull'un fronte, interno o esterno che sia, possano avere sull'altro. Ancora una volta, a me pare che la questione debba essere vista in concreto, non già fatta oggetto di ragionamenti pure ben argomentati che, tuttavia, pecchino di evidente astrattezza. La prima considerazione da fare al riguardo è che, pur laddove mutino anche sensibilmente gli equilibri istituzionali in ambito interno (al piano dei rapporti degli organi della direzione politica *inter se* come pure a quello dei rapporti di questi ultimi con gli organi di garanzia), fuori discussione resta il necessario adempimento degli obblighi discendenti *ab extra* (e, segnatamente, dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea)⁶².

È pur vero, però, che, per effetto di un mutamento di maggioranza registratosi in ambito nazionale, possono aversi seppur parziali cambiamenti nell'ispirazione politica delle discipline venute alla luce in sede internazionale (specie nei trattati stipulati dallo Stato) e sovranazionale, tanto più, poi, laddove dovesse seguitare ad affermarsi il metodo delle decisioni all'unanimità in seno alle istituzioni governanti dell'Unione che, al di là di ogni diversa indicazione risultante dai Trattati, ancora al presente – come si sa – possiede una negativa valenza con la quale – piaccia o no – occorre pur sempre fare i conti⁶³.

Fermo tutto ciò, il peso specifico posseduto dal singolo Stato – per ciò che qui è di specifico interesse, dal nostro –, ancorché innegabile, non sembra in grado di far deviare in una particolarmente significativa misura l'azione politica dell'Unione dal verso per la stessa tracciato da quest'ultima nel suo insieme.

Se ne ha conferma dalla osservazione del ruolo concretamente esercitato da alcuni Paesi (sopra tutti, dall'Ungheria), ormai sostanzialmente commutatisi in “democrature”, in ordine alla connotazione complessiva dell'indirizzo politico dell'Unione che ne ha, sì, in parte risentito ma non oltre una certa soglia.

La seconda considerazione si lega a filo doppio a quanto si è da ultimo rilevato: attiene, infatti, ai condizionamenti in genere esercitati dalle riforme istituzionali avutesi in ambito interno sulle vicende politico-istituzionali dell'Unione, e viceversa, non dovendosi trascurare neppure la ricaduta in quell'ambito di talune novità istituzionali registratesi in sede sovranazionale⁶⁴.

⁶² Un opportuno richiamo al principio del primato del diritto sovranazionale si è, ancora di recente, avuto in un comunicato del 2 novembre scorso dell'Associazione italiana degli studiosi di diritto dell'Unione europea, in relazione ad una singolare ed inquietante iniziativa adottata dal Governo con il decreto-legge n. 158 del 2024 in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

⁶³ In tema, ancora di recente, v. R. CAFARI PANICO, *Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) facit saltus*, Editoriale, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](#), 3/2024, 5 ss.

⁶⁴ Si pensi, per fare ora solo un esempio, al rilievo che va assegnato alla nuova disciplina del rinvio pregiudiziale, specie per l'aspetto dei mutati equilibri che potrebbero aversene al piano dei rapporti, per l'un verso, tra la Corte di giustizia e il tribunale e, per l'altro verso, tra questi ultimi e i giudici nazionali [preoccupate



È sicuro, infatti, che le riforme siano fatte oggetto di attenta e costante osservazione da parte dei nostri *partners* europei e dall'Unione nel suo insieme, così come le novità di cui si ha riscontro in ambito sovranazionale sono prese in attenta considerazione in ambito interno. E, tuttavia, al tirar delle somme, mutamenti anche significativi registratisi nella formazione del Governo e della maggioranza che lo sostiene, come pure nelle soluzioni istituzionali da quest'ultima adottate, non sembrano aver fin qui determinato sostanziali alterazioni dei rapporti interordinamentali, secondo quanto è avvalorato dall'accoglienza riservata al Presidente del Consiglio Meloni dagli esponenti istituzionali di Paesi al nostro storicamente alleati.

La ragion di Stato, insomma, sembra avere pur sempre la meglio, al di là dell'affinità di orientamento politico di cui si abbia ovvero non si abbia riscontro tra coloro che sono chiamati alle più elevate responsabilità di governo.

7. Un'ultima, particolarmente rilevante questione: quali i riflessi che le riforme istituzionali potrebbero avere in ordine alla salvaguardia dei diritti fondamentali e come rimediare ai più gravi di essi?

L'ultimo punto, che poi tutti gli altri in sé riassume e sinteticamente esprime e che, proprio per ciò, mi sta a cuore qui di toccare, riprendendo sia pure con la massima rapidità il succo delle notazioni dietro svolte, attiene ai riflessi che le riforme istituzionali potrebbero avere in ordine alla salvaguardia dei diritti fondamentali: occorre, in ispecie, chiedersi se quest'ultima ne risulti ulteriormente rafforzata o, all'inverso, in una non secondaria misura scemata; ed è chiaro che la cosa avrebbe la sua immediata e naturale proiezione sulla Costituzione, la cui essenza – come si è qui pure rammentato – è data proprio dal riconoscimento dei diritti suddetti.

L'uso del condizionale non è casuale. Ancora una volta, infatti, i ragionamenti fatti in astratto rischiano di essere smentiti dalla realtà. Oltre tutto, come si è già accennato poc'anzi, i diritti, specie alcuni, si trovano gravemente esposti per ragioni che poco o nulla hanno a che fare con le regole istituzionali ed i loro effetti, ad es. a causa di gravi ed imprevedibili emergenze, secondo quanto si è avuta conferma dalla diffusione del covid-19.

Per ciò che, dunque, qui può dirsi al piano teorico-astratto, a mia opinione, le riforme messe in cantiere in relazione agli ambiti materiali presi in esame (con specifico riguardo cioè alla forma di governo, ai rapporti tra organi della direzione politica e garanti, in ispecie giudici, ed a quelli tra Stato e Regioni) fanno correre ai diritti rischi non lievi che francamente

riserve a riguardo della nuova disciplina sono ora, tra gli altri, manifestate da R.G. CONTI, *C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in [Eurojus.it](https://www.eurojus.it), 4 ottobre 2024.



non si sa come possano essere adeguatamente parati. E, invero, se proprio talune riforme si reputano urgenti, dovrebbero farsi nel verso esattamente opposto a quello tracciato dagli autori delle modifiche istituzionali in parola. Se si conviene, infatti, sul bisogno di avere organi della direzione politica forti unitamente ad organi di garanzia parimenti forti, occorrerebbe, per un verso, non svilire ulteriormente il ruolo delle Camere, già fortemente contratto e, comunque, fatto oggetto di una vistosa e grave torsione rispetto al figurino delineato nella Carta⁶⁵, ma, all'inverso puntare risolutamente alla sua valorizzazione, pur in un contesto politico e sociale che di sicuro non la agevola. Per un altro verso, anziché far luogo ad una marcata concentrazione e verticalizzazione del potere (segnatamente, in capo al Presidente del Consiglio⁶⁶), sarebbe necessaria la sua spartizione tra plurimi centri istituzionali, in linea – come si vede – con l'originaria, felice intuizione del Costituente, rimasta però per quest'aspetto di cruciale rilievo largamente disattesa in sede d'implementazione del modello costituzionale. Per un altro verso ancora, vanno resi maggiormente saldi gli istituti di garanzia previsti dalla Carta a beneficio dei diritti, specie a

⁶⁵ Si pensi solo al c.d. *monocameralismo di fatto* o *alternato* ormai in buona sostanza invalso, di cui si ha particolare riprova in occasione del varo della manovra finanziaria [riferimenti, per tutti, nei contributi che sono in Costituzionalismo.it, 3/2022].

Ha, di recente, fatto il punto sul modo di essere e di operare delle Camere F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Il Mulino, Bologna 2024, che si dichiara fiduciosa circa la possibilità che l'istituto parlamentare possa riprendersi dalla condizione svilita in cui attualmente versa, specie per effetto di alcune oculate riforme. Tesi che, tuttavia, alla luce di alcune notazioni altrove esposte [nel mio *Fino a che punto possono tenersi distinte le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?*, in federalismi.it, 24/2024, 9 ottobre 2024, IV ss., spec. VII in nt. 7] e delle ulteriori precisazioni ora fatte, mi parrebbe essere venuta da eccessivo ottimismo e potrebbe, dunque, rinvenire un ostacolo insormontabile per la propria affermazione in quel degrado culturale del ceto politico di cui si è fatta dietro parola.

⁶⁶ ... testimoniata, a tacer d'altro, dall'uso fattosi dello strumento dei decreti del Presidente del Consiglio, non soltanto in occasione della pandemia da covid-19 e della gestione delle emergenze in genere ma anche al di fuori di queste. Va, al riguardo, segnalato che un largo utilizzo dello strumento in parola era prefigurato dalla legge n. 86 del 2024, in relazione all'attuazione del regionalismo differenziato, in ispecie per ciò che concerne l'aggiornamento della disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni; la relativa previsione è stata, però, caducata dalla [sent. n. 192](#) più volte già richiamata [sui DPCM, tra gli altri, v. L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e, dello stesso, *Tra «disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2022, 37 ss., e M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022. Altre indicazioni in M.A. GLIATTA, *L'uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2021, 1191 ss.; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?* in Costituzionalismo.it, 1/2022, 4 aprile 2022, 52 ss., e A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna 2023, 193 ss. V., infine, M. SALERNO, *I DPCM di natura normativa tra pluralità di procedimenti e di fonti*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 1/2024, 22 aprile 2024, 161 ss.].



fronte di un'esperienza complessivamente, marcatamente discosta dal disegno costituzionale.

Sul punto va fatta una precisazione meritevole di una speciale attenzione. A volte, infatti, si ha l'impressione, erronea, che alcuni organi di garanzia siano col tempo divenuti sempre più forti, a motivo del fatto che sono obbligati all'esercizio di un ruolo, innaturale, di "supplenza" nei riguardi dei decisori politici. La qualifica è, però, impropria: non di "forza", nell'accezione rigorosa del termine, si ha riscontro bensì di una torsione di ruolo che è in sé cosa ben diversa da quella.

La circostanza per cui i giudici non di rado, al fine di porre rimedio ad una "crisi della legge" che molti segni lasciano intendere essere con ogni probabilità ormai irreversibile⁶⁷, riscrivano in buona sostanza i testi di legge, giovandosi di tecniche interpretative, quale ad es. quella della interpretazione c.d. "conforme"⁶⁸, di cui dispongono e che, valutate in

⁶⁷ Acuti rilievi sul punto, ora, in A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna University Press, Bologna 2024.

⁶⁸ ... a riguardo della quale, tra gli altri, v. AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, Giuffrè, Milano 2010; F. MODUGNO, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in [Rivista AIC](#), 2/2014, 18 aprile 2014, e, dello stesso, *Al fondo della teoria dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2015, 461 ss.; M.A. GLIATTA, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Per una teoria garantista della funzione giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014; AA.VV., *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, a cura di G. Bronzini e R. Cosio, Giuffrè, Milano 2017; G. PARODI, *L'interpretazione conforme. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, fasc. spec. maggio 2019, 555 ss., e, più di recente, M. RUOTOLO, *Interpretare. Nel segno della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, e, dello stesso, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, in [Questione Giustizia](#), 22 ottobre 2018; *L'interpretazione conforme torna a casa?*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2019, 30 ottobre 2019, 37 ss., e *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in AA.VV., *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 341 ss.; G. SORRENTI, [La \(parziale\) riconversione delle "questioni di interpretazione" in questioni di legittimità costituzionale](#), in questa [Rivista](#), 2016/II, 293 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX (2016), 391 ss., e, dello stesso, ora, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, cit., 154 ss.; AA.VV., *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, a cura di G. Bronzini e R. Cosio, Giuffrè, Milano 2017, spec. i contributi di cui alla parte II; G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 99 ss.; Giov. D'AMICO, *Principi costituzionali e clausole generali: problemi (e limiti) nella loro applicazione nel diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in AA.VV., *Principi e clausole generali nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico*, a cura dello stesso Giov. D'Amico, Giuffrè, Milano 2017, 49 ss., spec. 66 ss.; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2017, 37 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé: interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Dir. soc.*, 4/2018, 633 ss.; V. BALDINI, *Costituzione e razionalizzazione della politica. Aspetti problematici di un distico dilemmatico in "moto perpetuo"*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2020, 28 gennaio 2020, spec. 292 ss.; F. POLITI, *L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 13/2019, 155 ss.; G. PARODI, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 555 ss.; A.I. ARENA, *Note minime su interpretazione e giudizio accentrato di*



astratto, meriterebbero ogni considerazione, come pure la circostanza per cui la Corte costituzionale si reputi ormai abilitata a portarsi oltre il limite, un tempo invece giudicato insuperabile, delle “rime obbligate” di crisafulliana memoria⁶⁹, non sono indici di “forza” ma,

costituzionalità, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2019, 5 dicembre 2019, 163 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*⁴, II, *Fonti e interpretazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, spec. 266 ss. e 376 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “di diffusione”*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2020, 26 maggio 2020, 4 ss., 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 *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in [federalismi.it](#), 3/2021, 27 gennaio 2021, 161 ss.; nella stessa [Rivista](#), v., inoltre, 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.; F. MODUGNO, *L'interpretazione degli atti normativi*, in *Giur. cost.*, 2/2022, spec. 1118 ss.; S. BARBARESCI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 171 ss. Con specifico riguardo alla materia penale, v. A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in AA.Vv., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura dello stesso B., Jovene, Napoli 2015, VII ss., e, pure *ivi*, V. MANES, *Metodi e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, 391 ss., nonché V. NAPOLEONI, *L'onere di interpretazione conforme*, in V. MANES - V. NAPOLEONI, *La legge penale illegittima*, Giappichelli, Torino 2019, 49 ss.; v., inoltre, D. PIERANTONI, *Erroneo presupposto interpretativo, interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie del Giudice delle leggi: appunti a margine della sentenza n. 105 del 2023*, in [Nomos](#), 2/2023. Con riferimento alla interpretazione conforme a CEDU, v., almeno, C. CARUSO, *Il “posto” della interpretazione conforme alla Cedu*, in *Giur. cost.*, 4/2018, 1985 ss., e, dello stesso, *L'interpretazione conforme alla Cedu e i “diritti a somma zero”*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo, Giappichelli, Torino 2019, 457 ss. Quanto, poi, all'indirizzo della giurisprudenza eurounitaria, v., per tutti, 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. Altri riferimenti in F. MODUGNO - T. GUARNIER, *Interpretazione giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Per i più salienti sviluppi della giurisprudenza, v., infine, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Giappichelli, Torino 2022, 247 ss.; D. PICCONE, *Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2024, 455 ss.; G. PARODI, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 6/2023, 2883 ss., e, dello stesso, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice costituzionale*, in *Lo Stato*, 22/2024, 63 ss. Molto importante, tra i casi più recenti di adeguamento interpretativo operato dallo stesso giudice delle leggi, è [Corte cost. n. 163 del 2024](#).

⁶⁹ In dottrina, tra gli altri, S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in [federalismi.it](#), 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in [Sistema](#)



appunto, di una generale torsione del modello costituzionale che parrebbe farsi viepiù vistosa ed in relazione alla quale non è ad oggi chiaro se e come vi si possa porre rimedio.

Il vero è che fa in una rilevante misura difetto la mancanza di “forza” della Costituzione, avvalorata dalle modifiche tacite – come sono usualmente chiamate – che della Carta si hanno a tappeto, seppur a volte abilmente mascherate grazie ad un uso raffinato delle tecniche interpretative⁷⁰. Una Costituzione, dunque, che appare essere sempre più in affanno nel farsi valere nei riguardi di quanti, cittadini ed istituzioni, si mostrino irriguardosi dei precetti in essa contenuti e – ciò che è ancora più grave – indisponibili a conformarsi ai valori fondamentali in essa positivizzati, a mostrarsi in breve fedeli alla Repubblica, nella sua più densa e qualificante accezione⁷¹.

[Penale](#), 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, [Una giustificabile “invasione” di campo](#), in questa [Rivista](#), 2021/III, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in [Rivista AIC](#), 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2023, 5 settembre 2023, 1 ss. In tema, v., inoltre, AA.Vv. *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova “stagione” nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, a cura di E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi e A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, cit., 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L’opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2023; G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale prosegue la ricerca dell’unità in base ai principi*, in [AIC](#), *La Lettera*, *La Corte costituzionale nel sistema istituzionale*, 8/2024; A. RAUTI, *La (sostenibile?) leggerezza dell’essere. Dialogo con il legislatore e “debolezza” nel giudizio di costituzionalità*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2024, 22 novembre 2024, spec. 135 ss. Copiosa, poi, la giurisprudenza: riferimenti, di recente, in [Corte cost. n. 128 del 2024](#).

⁷⁰ *Ex plurimis* (e di recente), v. AA.Vv., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia - R. Bin, in *Dir. cost.*, 1/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in [Rivista AIC](#), 1/2020, 17 febbraio 2020, 266 ss.; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2021, 21 maggio 2021, 40 ss.; A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023, e *La democrazia pluralista nei mutamenti dell’esperienza contemporanea*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2024, 26 maggio 2024, 66 ss.; E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un’ipotesi di studio preliminare*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2023, 19 ottobre 2023, 26 ss., e, della stessa, *amplius, L’incudine e il martello. Itinerari del pensiero su permanenza e mutamento in un ordine costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. l’ultimo cap.; M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, e, ora, i contributi. al convegno su *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, cit. Infine, per ciò che attiene alla dimensione sovranazionale, F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell’allargamento dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino 2023.

⁷¹ Sul dovere di fedeltà alla Repubblica v., almeno, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013.



Abbassandosi vistosamente il livello della forza normativa della Costituzione, parrebbe innalzarsi quello della forza degli operatori istituzionali e degli stessi cittadini che impunemente si discostino dalla via della legalità costituzionale.

Stando così le cose, è da chiedersi se e come vi si possa porre almeno in parte riparo.

Facendo ora nuovamente richiamo di alcune notazioni sopra svolte, a me pare che, prima ancora di porre mano a modifiche della seconda parte della Carta, giovi pensare a quelle concernenti la prima e – come si diceva – gli stessi principi fondamentali. Il versante delle riforme costituzionali ed istituzionali in genere, nondimeno, richiede di essere battuto come si conviene solo se, allo stesso tempo, si fa opera profonda di scavo del terreno su cui prendono forma le più salienti dinamiche sociali. È il tessuto sociale che si è infatti col tempo largamente sfilacciato e che pertanto richiede una paziente ed accurata opera di ricucitura illuminata dai valori fondanti l'ordine repubblicano e conducente perciò al fine di offrire a questi ultimi l'ottimale servizio consentito da un contesto ad essi complessivamente non benigno. Non mi stancherò, infatti, mai di ripetere che la prima e più rilevante riforma deve avere di mira la struttura del corpo sociale, bisognosa di essere complessivamente rifatta alla luce dei valori che, all'indomani della sofferta vicenda bellica, hanno ispirato l'opera del Costituente e che ancora oggi attendono in larga misura di potersi affermare.

Certo, si sono fatti passi giganteschi in avanti nel corso del tempo ormai lungo che ci separa dalla fine della seconda grande guerra. Nel frattempo, però, nuovi, imponenti problemi sono venuti alla luce e richiedono di essere affrontati attingendo a tutte le risorse – umane, materiali e, soprattutto, morali – di cui il corpo sociale dispone.

La prima delle cose da fare è, dunque, a mio modo di vedere, quella di far opera di “educazione civica”, estesa a tutto il corpo suddetto, al fine di far intendere cosa significhi far parte di una comunità che si riconosce in certi valori, cosa significhi essere titolari di certi diritti fondamentali e, al contempo, gravati dell'adempimento di certi doveri inderogabili di solidarietà: in breve, cosa significhi essere osservanti della Costituzione e fedeli alla Repubblica, nella loro più densa e qualificante accezione d'ispirazione assiologico-sostanziale⁷². Solo così possiamo – a me pare – sperare di poter recuperare un senso alto e, direi, nobile della politica, intesa non già quale pratica volta all'accaparramento del potere ed al suo esercizio ad esclusivo beneficio di chi lo detiene bensì quale servizio reso alla comunità e, per ciò stesso, alla Costituzione ed ai valori cui essa dà voce⁷³.

⁷² Solidarietà, in ciascuna delle sue forme espressive ed in tutte assieme, e fedeltà alla Repubblica, per come io le vedo, sono le due facce di una sola medaglia, ciascuna insignificante se priva dell'altra ed entrambe bisognose di darsi mutuo alimento, al servizio della persona e della comunità tutta, per la promozione e salvaguardia dell'una e per l'integra trasmissione dell'altra nel tempo.

⁷³ Sul bisogno pressante di una sostanziale e prioritaria rivitalizzazione della politica ha, di recente, trattato con fini argomenti L. TRUCCO, *Natura e sentimento nel diritto*, Mimesis, Milano 2024.



Le riforme istituzionali, laddove tenute innaturalmente disgiunte dall'opera in parola, somigliano a ciò che si fa quando si dà una mano di vernice ad un edificio fatiscente, al mero scopo di abbellirlo all'esterno, lasciando però immutato l'interno, ovvero a ciò che si fa quando si sbuccia un frutto prima di mangiarlo senza però avvedersi del marcio che esso dentro di sé contiene.

La ristrutturazione del potere può (e deve), dunque, farsi, non già – come si venuti dicendo – in vista della sua ulteriore concentrazione e, comunque, con le dovute garanzie riguardanti il suo esercizio; più ancora, però, può (e deve) ristrutturarsi la società, orientandone le più salienti movenze verso i valori fondanti la Repubblica. Senza di ciò, i diritti non potranno – a me pare – avere un futuro né potrà averlo la Costituzione che in essi – come qui pure si è rammentato – ha il suo cuore pulsante.