

analisi e diritto

antonio ruggeri

“itinerari” di una ricerca  
sul sistema delle fonti

XXV

studi dell'anno 2021

g. Giappichelli editore

## Presentazione

Tre i principali “itinerari” di ricerca lungo i quali si sono avviati gli scritti qui riuniti, con riguardo ad alcune delle più rilevanti movenze della forma di governo, ai modi con cui è data tutela ai diritti fondamentali (specie per il tramite del c.d. “dialogo” tra le Corti), alle più salienti vicende della normazione. Trattasi, peraltro, di percorsi che variamente si intersecano reciprocamente in più punti; la qual cosa rende testimonianza del fatto che i temi di volta in volta studiati, pur avendo oggetti peculiari, si fanno pur sempre reciproco rimando: conferma inequivocabile, questa, della fondamentale unitarietà dell’esperienza giuridica. Alcuni temi, peraltro, sono stati riguardati a più riprese, quali quelli che fanno capo all’emergenza sanitaria che ad oggi c’inquieta e non dà segni di un possibile, seppur graduale, ritorno alla normalità (che di sicuro sarebbe agevolato dal carattere obbligatorio della vaccinazione, laddove previsto) o altri concernenti talune dinamiche del processo costituzionale (con particolare riferimento, all’interno di queste, alla eventualità d’introdurre il *dissent* nei giudizi di costituzionalità), delle relazioni tra le Corti, specie per il modo con cui se n’è avuto (e se ne ha) riscontro in occasione delle esperienze d’inizio e finevita, della condizione degli immigrati e dei migranti e di altri ancora.

Dalle indagini portate a termine e da altre tuttora in corso che spero di poter completare tra non molto risulta, a mia opinione, avvalorato un duplice esito.

Da un canto, si ha la conferma di uno stato di cose che – come si sa – è fatto oggetto da tempo di osservazione da plurimi angoli visuali, vale a dire che l’appagamento di taluni bisogni elementari dell’uomo resta, in buona sostanza, consegnato nelle mani dei giudici, di *tutti* i giudici, nazionali e non, comuni e co-

stituzionali, sollecitati a porre in essere un'attività di "supplenza" – come pure con una certa improprietà ma indubbia efficacia è usualmente chiamata – nei riguardi di un legislatore neghittoso e incapace di far fronte ai gravosi impegni inerenti al *munus* demandatogli. Un'attività che, nondimeno, assume forme per vero abnormi, rese palesi dall'utilizzo di tecniche decisorie, sì, raffinate e però problematicamente conciliabili con i canoni che presiedono ad un fisiologico svolgimento della giurisdizione, in ciascuna delle sue istituzionali espressioni ed in tutte assieme.

Molte spiegazioni si sono date di questa vicenda, che va ad oggi svolgendosi in modi imprevedibili, facendosi insistentemente notare che, ove la "supplenza" stessa non si fosse avuta (e non si avesse), non pochi diritti fondamentali sarebbero rimasti (e rimarrebbero) abbandonati a se stessi, incapaci di affermarsi e farsi valere, pur alle difficili e travagliate condizioni del tempo presente. Il fine, insomma, giustifica il mezzo. Una "logica" machiavellica, questa, che tuttavia rischia di rivoltarsi contro se stessa, secondo quanto si tenta di mostrare in più scritti, nei quali con varietà di accenti si rileva che il sostanziale abbandono del principio della separazione dei poteri si riflette immediatamente nei riguardi degli stessi diritti fondamentali per la cui cura pure è posto in essere, dando vita ad effetti distorsivi a loro carico.

Da un altro canto, sembra ormai provato che la teoria della Costituzione e quelle dei diritti fondamentali e delle fonti – come traspare già dal titolo dato ad uno degli scritti qui ospitato – non sono e non possono essere reciprocamente tenute distinte ma fanno tutt'uno: sono cioè, ciascuna per la propria parte, i profili, ora più ed ora meno marcati, di un'unica, seppur internamente articolata, teoria che ha appunto nella Costituzione il suo punto di partenza e di arrivo, quale che sia l'"itinerario" di ricerca percorso, nei diritti fondamentali il fine, nelle fonti (per i modi continuamente cangianti con cui fanno "sistema") il mezzo elettivo per il raggiungimento dello stesso.

Il vero è che il diritto, tanto nella sua forma "politica" quanto in quella giurisprudenziale – per riprendere alcune etichette ormai d'uso corrente –, in uno Stato costituzionale, è chiamato a spendersi al massimo del suo rendimento possibile in ragione

delle condizioni complessive di contesto, in vista del conseguimento dello scopo. E, per far ciò, si richiede uno sforzo poderoso, prodotto in spirito di autentica e “leale” cooperazione – come suole essere chiamata – di tutti i pubblici poteri, per un verso, e, per un altro verso, degli stessi unitamente alla comunità governata. Tutti, insomma, sono chiamati a fare, ciascuno nei limiti delle forze e degli strumenti di cui dispone, la propria parte in vista dell’ottimale appagamento dei diritti fondamentali che – secondo il magistrale e ad oggi attualissimo insegnamento impartitoci dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 – è (e resta) l’autentico cuore pulsante della Costituzione.

Una teoria delle fonti che si dimostri complessivamente poco attrezzata e sostanzialmente inadeguata ad offrirsi al servizio dei diritti fondamentali (e, perciò, della Costituzione) non si regge in piedi e, dunque, perde la sua stessa ragion d’essere. È per ciò che – come mi affanno a dire da tempo – ha poco senso (o, diciamo pure, non ne ha alcuno) una sistemazione delle vicende della normazione d’ispirazione formale-astratta e non già, come invece a mia opinione dovrebbe essere, assiologico-sostanziale, che ha appunto nei valori fondamentali positivizzati il punto fermo da cui costantemente si tiene (e *deve* tenersi), la luce che ne illumina gli svolgimenti lungo i “percorsi” dalla stessa intrapresi, in relazione ai peculiari oggetti ed ambiti materiali di esperienza nei quali, in forme varie, si manifesta ed in-vera.

Anche questa raccolta, al pari delle altre che l’hanno preceduta, è dedicata, con sentimenti immutati ed anzi col tempo viepiù alimentati, al mio indimenticabile Maestro, Prof. Temistocle Martines. Mi manca molto il confronto con Lui sulle questioni più varie, di diritto e di vita; mi mancano le sue formidabili e folgoranti intuizioni, la sua presenza discreta, mai ingombrante e tuttavia rasserenante, al mio fianco, a sostenermi nei momenti più difficili, a gioire ovvero a soffrire con me e per me. È per questo che mi sforzo di tenerne viva, come posso, la memoria e di additarlo ai giovani che non hanno avuto la fortuna di conoscerLo come esempio di viscerale attaccamento alla Costituzione ed ai suoi valori che fino al suo ultimo giorno furono la sua principale ragione di vita.



## I

### Il lascito della “pseudocrisi” di governo del Conte-*bis*\*

Qual è la “morale” – se così può dirsi, usando un termine forse inappropriato per le vicende della politica – che ci lascia la “pseudocrisi” di governo consumatasi nei giorni scorsi alle Camere?

Innanzitutto, alcuni chiarimenti di linguaggio.

Adopero qui pure un termine, “pseudocrisi”, che riprendo da precedenti miei studi specificamente dedicati al tema che oggi ci occupa (spec. dal mio *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano 1990), in relazione a vicende che comunque non si concludano con la formazione di un nuovo Governo o con un nuovo appello alle urne. Un’accezione, dunque, quella ora nuovamente proposta, di rilievo formale, che prescinde dal modo con cui talune vicende politiche in concreto si svolgano. Nulla, infatti, esclude che si diano situazioni internamente assai aggrovigliate, nodi che con molta pazienza e sofferenza alla fine si sciolgono (laddove, appunto, ciò abbia luogo); per l’accezione sopra evocata, rileva tuttavia solo la conclusione delle vicende stesse. È chiaro che quella appena indicata è una convenzione linguistica, che può piacere come non piacere; l’importante è, ad ogni buon conto, intendersi sulla sostanza cui essa si riferisce.

Sempre in tema di termini, consiglieri di non riprendere quelli di “responsabili” o “costruttori”, ieri come oggi riferiti – come si sa – a disinvolti cambi di casacca o anche a semplici

---

\* Editoriale, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 1/2021, 20 gennaio 2021.

momentanei passaggi di campo di alcuni parlamentari dapprima di opposizione che quindi si schierino per il mantenimento della fiducia al Governo. Termini che, oltre a non possedere rilievo giuridico alcuno, appaiono essere fortemente ambigui anche al piano politico, rimanendo insondabile la reale ragione che può indurre ad un siffatto operato, nobile o meschina che sia, del quale conta solo il risultato cui conduce.

Ciò posto, gli insegnamenti che vengono dalla vicenda qui annotata sono numerosi e sollecitano in modo pressante ad adottare talune misure correttive di guasti antichi, che tornano a ripetersi ogni qual volta i rapporti tra le forze politiche di maggioranza si deteriorano, con effetti fortemente pregiudizievoli al piano politico-istituzionale così come (e soprattutto) a quello delle relazioni tra apparato governante e comunità governata, effetti poi tanto più penalizzanti e francamente insopportabili in una congiuntura, quale quella particolarmente sofferta in cui versano ormai da oltre un anno il Paese e l'intero pianeta a causa di una pandemia di cui non si riesce a vedere la fine.

La storia repubblicana conosce – com'è noto – molti casi di crisi abortite sul nascere, di dimissioni presentate e ritirate, segno evidente di uno sfilciamento della maggioranza seguito da una pronta ricucitura, senza che peraltro molte volte si sia ben capito né come si sia avuto l'uno né come si sia riusciti ad avere l'altra, in virtù cioè di quale bacchetta magica si sia conseguito l'obiettivo del ritorno ad una pur precaria normalità, nei limiti in cui se ne possa predicare la esistenza, risultando ad ogni buon conto assai incerta la stabilità della maggioranza e del Governo.

Consiglierei, ad ogni buon conto, di tenere distinto il caso della ritrovata armonia tra i *partners* della coalizione maggioritaria da quello di un sostanziale mutamento nella sua struttura, sia o no accompagnato da nuovi ingressi nella compagine governativa, vale a dire di un rifacimento della c.d. formula politica (come suole essere chiamata nel gergo corrente). Ricorrendo la prima evenienza, il riavvolgimento del nastro su se stesso si giustifica pienamente, col ritorno allo *status quo ante* che esso comporta; nel secondo, invece, si giustifica la formale apertura della crisi con la presentazione delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio, tanto che il Governo sia bocciato dal voto parlamentare sulla risoluzione presentata da esponenti della (ex)

maggioranza su cui abbia posto la fiducia, quanto – si faccia caso – che ottenga la maggioranza relativa dei votanti, senza nondimeno raggiungere la soglia giudicata necessaria e sufficiente, a un tempo, per il prosieguo dell'esperienza governativa (ed è proprio questa eventualità che ora maggiormente interessa nella congiuntura in corso).

Devo dire che, nel mio scritto sopra richiamato, mi sono dichiarato senza riserva alcuna a favore dell'idea che ogni mutamento di formula, tanto più poi laddove la stessa dovesse risultare preconstituita rispetto alla prova elettorale (e, dunque, goda del sostanziale avallo del corpo elettorale), richieda l'obbligatorio passaggio dell'apertura della crisi o – per dirla con il linguaggio da me preferito – la conversione della pseudocrisi in crisi *stricto sensu*. E ciò, non foss'altro che per la ragione che il mutamento di formula presumibilmente racchiude in sé ed esprime un mutamento altresì d'indirizzo politico (e, dunque, prefigura significative innovazioni al programma sulla cui base era stata concessa la fiducia al momento dell'insediamento del Governo), possiede insomma un complessivo rilievo, politico e costituzionale a un tempo, tale da giustificare il passaggio suddetto.

Il fondamento di questa proposta ricostruttiva (che – avverto subito, a scanso di equivoci – giudico ancora oggi meritevole di essere tenuta ferma *per gli stati di fisiologico svolgimento della vita delle istituzioni e in assenza di soffocanti emergenze, quale quella sanitaria in atto*) sta nel bisogno di intendere gli enunciati della Carta, della parte organizzativa come pure di quella sostantiva, alla luce dei valori sui quali si regge la stessa Costituzione (e, con essa, l'intero ordinamento), componendone ed esprimendone l'essenza (il c.d. "nucleo duro"), a partire appunto dal valore democratico, con il quale non per mero accidente si apre il libro costituzionale.

Tutto ciò, *secondo modello* (perlomeno, per come ai miei occhi esso appare) e – come un momento fa si diceva – per gli stati di quiete, di fisiologico svolgimento della vita istituzionale.

La circostanza odierna è però diversa dalle altre, per evidenti ragioni di contesto.

Attraversiamo il momento più difficile della nostra storia dalla seconda grande guerra in poi, un momento drammatico, che dovrebbe naturalmente indurre gli operatori tutti – di maggio-



ranza come di opposizione – ad una testimonianza credibile di responsabilità, morale prima ancora che politica, che è però mancata, come confermano *per tabulas* gli eventi maturati nei giorni scorsi. È un momento che con vigore sollecita ad adottare soluzioni ricostruttive che potranno anche apparire, a rigore, non ottimali e che, però, appaiono proprio quelle in grado di far pagare i minori costi possibili alle istituzioni e – ciò che più ancora importa – alla comunità governata, alla gente, che attende solo un celere ritorno ad una efficace attività di governo a pieno ritmo, in vista dell'appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni, messi a durissima prova dalla pandemia in atto, oltre che da altre emergenze ormai endemiche, quale quella climatica, la migratoria, l'economica ed altre ancora.

Ai problemi di diritto non possono darsi sempre le medesime soluzioni: vi sono quelle buone per gli stati di quiete e le altre, necessitate, per gli stati di emergenza, tanto più di un'emergenza che rischia – non temo di esagerare – di pregiudicare la stessa continuità dell'ordinamento nel tempo e della vita di relazione, perlomeno con i caratteri avutisi fino ad oggi.

Ad ogni buon conto, come che si vedano al riguardo le cose, un punto è fermo; ed è che al giurista non compete di certo di dire da che parte stanno le responsabilità o, ad esser più precisi, le *maggiori* responsabilità politiche: un giudizio, questo, che in ultima istanza compete unicamente agli elettori, una volta chiamati alle urne (e, prima o poi, chiaramente, lo saranno). La democrazia, nella varietà delle forme nelle quali si è inverata (ed invero) negli ordinamenti d'ispirazione liberale, nel bene come nel male funziona così. Alla fin fine, la maggioranza, per il solo fatto di vincere, ha sempre ragione, anche quando agli occhi di alcuni di noi possa sembrare che abbia torto marcio. Purtroppo, non siamo riusciti ad inventare un sistema o un meccanismo migliore (o, ad esser franchi, meno difettoso) di questo; e, dunque, teniamocelo stretto e difendiamolo con le unghie e coi denti, consapevoli di come vanno le cose in altre parti del globo che non lo conoscono.

Il rientro della crisi (la chiamo d'ora in poi così solo per brevità, anche se la mancata presentazione delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio non autorizzerebbe l'utilizzo di questa etichetta) ha però lasciato l'amaro in bocca anche a chi,

come me, è fermamente convinto che essa non avrebbe dovuto aprirsi (mi sono sforzato di argomentare quest'idea in un altro mio *Editoriale*, in questa *Rivista*, 3/2020, 17 dicembre 2020, dal titolo *Crisi di governo, emergenza sanitaria, etica pubblica repubblicana*); e mi ha viepiù rafforzato nel convincimento, in attesa di un improbabile rinsavimento in seno a certi ambienti politici, che occorra urgentemente mettere mano a talune innovazioni senza le quali è sempre incombente il rischio che ciò che è accaduto oggi possa tornare presto a ripetersi, con effetti imprevedibili (comunque, verosimilmente, fortemente nocivi).

Ovviamente, anche a riguardo della ricetta buona per mettere il malato (il sistema politico e i partiti e movimenti che lo incarnano) in grado, se non di riprendersi del tutto, quanto meno di seguitare a vivere in condizioni dignitosamente sopportabili è del tutto legittimo avere punti di vista diversi. Li hanno – come si sa – i medici, quando sono chiamati al capezzale del paziente, perché mai non dovremmo averli anche noi studiosi dei fatti politici di rilievo costituzionale?

Si danno tuttavia alcuni dati o alcuni punti sui quali è, forse, possibile raggiungere una larga convergenza, se non pure l'unanimità dei consensi.

Il primo.

Non possiamo, a mia opinione, permetterci il "lusso" – se così può dirsi – di un Governo che superi con relativa scioltezza l'ostacolo di un pur sempre problematico rinnovo della fiducia presso l'un ramo del Parlamento e che invece debba penare, in attesa dell'esito dell'ultimo voto, presso l'altro ramo e, magari, farla franca per il rotto della cuffia, senza che nondimeno sia stata rimossa la spada di Damocle perennemente pendente sulla sua testa.

So bene che è del tutto naturale che le due Camere non siano, quanto alla composizione, la fotocopia l'una dell'altra, dal momento che è la Costituzione ad averne stabilito alcune, non marginali, differenze (a partire da quelle relative all'elettorato attivo e passivo). L'ottimismo (o la ingenuità?) dei padri costituenti li induceva a ritenere che le cose potessero ugualmente funzionare anche in tal modo, anzi a funzionare ancora meglio. La realtà che oggi abbiamo sotto gli occhi, però, ci insegna che non è affatto così. E, dunque, si decida una buona volta cosa fare per rimediare a questo stato di cose, con gli inconvenienti di

tutta evidenza che esso comporta, ma appunto si intervenga (e sollecitamente). Temo però che non basti allo scopo il pur necessario rifacimento della legge elettorale: impresa, quest’ultima, alle presenti condizioni, sommamente ardua, forse davvero proibitiva, per il consueto gioco perverso dei veti incrociati che ostano alla sua realizzazione, malgrado il rassicurante impegno assunto dal Presidente del Consiglio per un sollecito ritorno al proporzionale (secco?), che dovrebbe dare conforto a molti parlamentari timorosi di perdere il seggio alla prossima tornata elettorale, anche per effetto del drastico “taglio” operato dalla riforma costituzionale dello scorso anno. Non basta – dicevo – già per il fatto che la differenza d’età stabilita per l’esercizio del diritto di voto potrebbe esser causa anche di quei minimi spostamenti nella copertura dei seggi suscettibili di impedire il raggiungimento della maggioranza in uno dei rami del Parlamento (verosimilmente al Senato).

Occorre, dunque, un intervento chirurgico diretto ed incisivo sulla Costituzione. Anche qui, si possono immaginare soluzioni normative molto diverse: il ventaglio dell’opera riformatrice può, infatti, essere dispiegato a tutto campo ovvero solo in parte (se si vuole: anche in piccola parte). Possiamo immaginare l’adozione di nuove regole coinvolgenti la stessa struttura dell’istituto parlamentare, quali quelle aventi per fine di spazzare via senza alcun rimpianto l’attuale bicameralismo perfetto (e – come ho detto molti anni addietro, in tempi non sospetti – perfettamente inutile, anzi dannoso), come pure possiamo pensare ad una sostanziale diversificazione nella composizione delle due Camere, assicurando in una di esse la presenza delle autonomie (solo regionali o anche degli enti territoriali minori?), e via discorrendo. Ma – mi chiedo – ha pratico senso un discorso siffatto in tempo di pandemia? E quale mai dovrebbe essere la larga maggioranza che dovrebbe coagularsi attorno ad una innovazione di sì rilevante portata, che tocca direttamente le poltrone su cui siedono i parlamentari?

Sta di fatto, però, che, in disparte le innovazioni suggerite dalla crisi (cui qui solo specificamente si guarda), altre novità costituzionali – come si è fatto notare da molti commentatori – sono urgenti da realizzare in conseguenza dell’entrata in vigore della legge sul “taglio” dietro evocata, la quale poi richiede la messa in atto di ulteriori innovazioni a cascata, a plurimi livelli

della normazione (a partire, ovviamente, da quello in cui si situano i regolamenti camerali; ma, di ciò, in altri luoghi).

Una di esse però – e vengo così a toccare un autentico *punctum dolens* della questione ora discussa – ha per specifico oggetto il secondo dei dati su cui a me pare essere urgente un supplemento di riflessione, per quanto possibile scevra di ogni preorientamento, ideologico o di dottrina; e riguarda la maggioranza prescritta sia per la concessione che per la revoca della fiducia.

Ancora una volta, l'ottimismo (o – torno a dire – l'ingenuità?) del Costituente ha portato alla soluzione normativa ad oggi vigente. Ebbene, già da tempo ma – per ciò che ora più importa – proprio oggi si è avuta palmare riprova che questo ingranaggio non funziona a dovere, dal momento che fa correre il rischio assai serio (che – ahimè – è talvolta certezza) di un Governo che incassi il voto favorevole di una maggioranza occasionale o, diciamo pure, raccogliaticcia, assolutamente inadeguata ad assicurare un'azione politica dotata del respiro profondo che si richiede in capo ad organi di governo chiamati ad assumere iniziative di eccezionale rilievo, quali sono quelle sollecitate dalla congiuntura in atto. Lo stesso Presidente del Consiglio, d'altronde, ha ripetutamente dichiarato di essere indisponibile a restare in carica unicamente allo scopo di "galleggiare" per un tempo più o meno lungo.

Ora, la maggioranza semplice prevista dall'art. 94 della Carta porta naturalmente all'effetto che, in occasione delle votazioni di natura fiduciaria, si abbiano nuovi ingressi solo occasionali nella maggioranza di governo da parte di parlamentari non componenti una ben definita e stabile formazione politica. Sappiamo invece (e il voto palese previsto dalla Costituzione all'art. 94 ne dà sicura conferma) che obiettivo primario avuto dal Costituente era proprio quello di assicurare a sostegno del Governo una maggioranza *politica*, non già una meramente *numerica*.

V'è – a me pare – una intrinseca, irriducibile contraddizione tra la previsione del voto palese e quella della maggioranza semplice: l'una si riporta all'obiettivo appena indicato della pre-costituzione di uno schieramento di forze politiche ben strutturate che sostengano il Governo; l'altra, invece, spinge nella direzione opposta, agevolando l'artificiosa tenuta in vita di un Governo ormai senz'anima né corpo, privo cioè di una sua cifra identificante complessiva.

Sia chiaro: la contraddizione in parola potrà non ritenersi tale in punto di astratto diritto, in via di principio, ma lo è in talune congiunture, in specie lo è alla luce del contesto in cui oggi ci troviamo.

Come mi sono sforzato di precisare più volte (ancora da ultimo nel mio *Editoriale* già richiamato), non possiamo di certo materialmente obbligare le forze politiche ad assumere comportamenti coerenti con l'etica pubblica repubblicana laddove vi si discostino in modo vistoso ed irresponsabile, non ne abbiamo gli strumenti. Non possiamo, cioè, obbligare *manu militari* i litiganti a porre fine alle loro controversie, specie quando siano dettate da ragioni inconfessabili, o chi è uscito dalla maggioranza a rientrarvi, *re melius perpensa* (anche perché – a quanto pare – chi è rimasto parrebbe essere indisponibile in tal senso). Possiamo (e dobbiamo), però, sollecitare la correzione urgente della "svista" in cui è involontariamente incappato il Costituente, se abbiamo a cuore di avere Governi almeno in una certa misura meno instabili di quello uscito dalla odierna "verifica" parlamentare, come si è soliti chiamarla.

Ancora più efficace potrebbe, poi, rivelarsi la novità in parola, laddove ad essa dovesse accompagnarsi l'introduzione anche da noi del meccanismo della sfiducia costruttiva, il più adeguato (sulla carta) a rendere ancora più stabile il Governo, assicurando allo stesso tempo la tenuta della maggioranza. È pur vero, però, che offrire puntello ad un Governo che non operi bene potrebbe essere un rimedio peggiore del male: sarebbe come fare accanimento terapeutico a danno di persona ormai a stadio terminale. Ancora una volta, però, ogni giudizio in tal senso va rimandato al piano politico, al quale ciascuno dei punti di vista appare, in astratto, ugualmente meritevole di considerazione degli altri.

Sulla sfiducia costruttiva, ad ogni buon conto, qui non insisto oltre, limitandomi a prospettarne la eventuale introduzione, mentre resto fermo nel convincimento del carattere doveroso ed urgente della modifica del *quorum* prescritto sia per la concessione che per la revoca della fiducia.

Torna, però, qui l'obiezione già sopra, ad altro riguardo, fatta. Siamo sicuri che ci siano i numeri in Parlamento per il varo di una modifica quale quella qui vagheggiata?

A me pare che ne abbiano convenienza sia i partiti di maggioranza che quelli di opposizione: i primi, per la maggiore sta-

bilità che ne avrebbe la maggioranza stessa e, i secondi, per la ragione opposta che, tornando a verificarsi una situazione quale quella che ha indotto Conte a presentarsi alle Camere per chiedere il (sostanziale) rinnovo della fiducia, il verdetto potrebbe risolversi a loro vantaggio, magari portando poi a quello scioglimento anticipato delle Camere che è, a parole, dagli stessi partiti di opposizione vigorosamente, quotidianamente, reclamato, senza che però con ogni probabilità goda della stessa entusiastica e travolgente adesione da parte di molti parlamentari appartenenti al medesimo schieramento. Insomma, la riforma qui ipotizzata a me pare che, sia pure per opposte ragioni, convenga a tutti (o quasi), e dunque non dovrebbe trovare molti ostacoli alla sua realizzazione.

Certo, la pandemia sollecita l'adozione di misure corpose ed urgenti a beneficio di una comunità allo stremo delle forze; consiglieri, però, di non trascurare anche le innovazioni istituzionali, a partire da quelle su cui qui si è rapidamente fermata l'attenzione, per non dire poi di altre ancora, quale quella di una legge organica sui partiti politici, su cui mi soffermerò specificamente in altro luogo, che io pure, al pari di molti altri, giudico bisognosa di essere con somma urgenza varata, pur consapevole delle numerose e non lievi difficoltà alle quali va incontro la sua approvazione.

La vicenda che ha dato lo spunto per queste succinte notazioni, nondimeno, insegna che dobbiamo avere lo sguardo lungo, proiettato oltre la congiuntura presente, nella consapevolezza che se, per un verso, taluni guasti del sistema politico hanno in quest'ultimo la causa prima che li determina e la radice da cui si alimentano e si tengono, per un altro verso, però, anche al piano delle regole (a partire – come si è veduto – da quelle costituzionali) molto si può (e si deve) operare se si ha a cuore di ridare linfa vitale ad una democrazia parlamentare gravemente malata, forse in agonia, e, allo stesso tempo, far sì che l'immagine vistosamente deteriorata del nostro Paese agli occhi dei *partners* europei e della Comunità internazionale (in ispecie, dei mercati) possa recuperare una dignità in considerevole misura pregiudicata, forse in tutto smarrita.



## II

# Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica\*

SOMMARIO: 1. I tre punti toccati dallo studio ora avviato. – 2. Acme e declino della rappresentanza negli ordinamenti di tradizioni liberali, in specie per il modo con cui si è venuta (e si viene) a comporre con il valore democratico e i valori restanti coi quali questo fa “sistema”. – 3. La scadente “qualità” della normazione, riguardata in prospettiva assiologicamente orientata, quale indice particolarmente eloquente ed attendibile delle complessive carenze della rappresentanza. – 4. All’affannosa ricerca dei possibili rimedi alla crisi della rappresentanza, al duplice piano delle *regole* (costituzionali e non) e delle *regolarità* della politica (in specie, gli interventi richiesti nella struttura e nelle dinamiche interne ai partiti, il nodo della interpretazione dell’art. 49 cost. a riguardo della natura della normazione, se etero – ovvero auto-prodotta, abilitata a far luogo alla disciplina dei partiti e la soluzione favorevole al congiunto ed equilibrato apporto dell’una e dell’altra specie di canoni). – 5. Per un modello connotato, nel “*tempo ordinario*”, dalla massima distribuzione della sovranità e dalla massima cooperazione tra plurimi centri istituzionali (e, segnatamente, tra legislatore e giudici) e, nel “*tempo straordinario*”, dalla concentrazione del potere in capo all’apparato centrale dello Stato (in specie al Governo). – 6. Le “catene” di normazione e giurisdizione, di cui si ha riscontro tanto al piano dei rapporti interordinamentali quanto a quello interno al singolo ordinamento dato, quale rimedio (seppur parziale) alla carente “qualità” della rappresentanza politica, e le torsioni dei ruoli istituzionali che, in occasione della formazione delle “catene” stesse, si rendono non di rado manifeste. – 7. Il declino della rappresentanza e il “dialogo” tra le Corti quale (parziale) rimedio alla sua crisi.

---

\* In *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 1/2021, 25 gennaio 2021, 124 ss.



### 1. *I tre punti toccati dallo studio ora avviato*

La questione evocata dal titolo dato alla succinta riflessione che mi accingo a svolgere<sup>1</sup> parrebbe evocare uno scenario connotato da un barlume di speranza. Tengo subito ad avvertire che non è detto che le cose stiano davvero così, non essendo affatto sicuro che si diano in concreto le condizioni per raggiungere l'uscita dal tunnel né quanta sia la strada ancora da percorrere. Vedo invece con chiarezza gli ostacoli che si frappongono al conseguimento di quest'esito che – come si tenterà di mostrare – può aversi (forse, però, solo in parte) unicamente attraverso uno sforzo collettivo prodotto a plurimi piani di esperienza, in spirito di autentica, "leale cooperazione" ed all'insegna del valore di fedeltà alla Repubblica.

Toccherò con la massima rapidità tre punti, trattando dapprima delle origini del processo che ha portato allo stato attuale delle cose, passerò quindi a dire dei segni maggiormente evidenti che ne testimoniano ed accompagnano l'andamento e chiuderò interrogandomi a riguardo di ciò che possa farsi allo scopo di porre un argine alla deriva in atto. A quest'ultimo punto dedicherò la gran parte dello spazio ristretto di cui ora dispongo, sembrandomi opportuno ragionare soprattutto delle misure in concreto adottabili a finalità ricostruttiva.

### 2. *Acme e declino della rappresentanza negli ordinamenti di tradizioni liberali, in ispecie per il modo con cui si è venuta (e si viene) a comporre con il valore democratico e i valori restanti coi quali questo fa "sistema"*

Primo punto.

Per una singolare nemesi storica l'avvio del processo in pa-

---

<sup>1</sup> ... e che riecheggia quello di un mio *Editoriale* a *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 22/2017, 22 novembre 2017: *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*; gli esiti ricostruttivi in esso rappresentati sono qui ripresi con non secondarie precisazioni e corposi adeguamenti ad una realtà in parte mutata, malgrado la corta distanza temporale intercorrente tra i due studi.

rola ha coinciso col momento stesso in cui la rappresentanza politica ha avuto la sua più genuina e saliente espressione, per effetto della democratizzazione della struttura statale conseguente alla estensione del suffragio, dapprima fortemente ristretto – come si sa – in base al censo e ad altri fattori discriminatori.

Senza risalire ancora indietro nel tempo, basti solo pensare che, proprio nel Paese che ha costituito la culla della democrazia parlamentare, il Regno Unito, ancora a fine Settecento solo il 4% della popolazione godeva del diritto di voto e che il suffragio universale fu raggiunto solo nel 1918 (per le donne pervenuto a compiuta maturazione nel 1928), a seguito di varie riforme (e, segnatamente, il *Reform Act* del 1832, che abbassò i requisiti di censo, e le leggi elettorali del 1867 e del 1884)<sup>2</sup>.

Ora, com'è stato lucidamente avvertito da un'accreditata dottrina, nella lunga evoluzione storica della rappresentanza politica<sup>3</sup> (a filo doppio – come si sa – legata a quella dei partiti<sup>4</sup>),

<sup>2</sup>Su questa vicenda, di recente, S. BONFIGLIO, *Dall'“influenza” regia a quella dei partiti politici. Elementi caratterizzanti l'evoluzione della forma di governo parlamentare del Regno Unito nel XVIII secolo*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2/2018, 1 ss.

<sup>3</sup>... un'autentica, “costante ultramillenaria del pensiero politico”, come opportunamente ha ancora non molto tempo addietro rammentato un'accreditata dottrina (M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del “valore” di uno Stato concreto*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 880 ss., spec. 883 ss.). Riferimenti di ordine storico possono aversi da D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII (1987), 543 ss., spec. 551 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano 1991; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova 1995, 439 ss.; G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 20 ss. e, pure *ivi*, A. DI GIOVINE-S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, 114 ss.; A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, Napoli 1998, spec. il cap. I; E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino 2001, cap. I; P. BRUNET, *Sulla rappresentanza*, Mucchi, Modena 2012, e G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2013, 275 ss. Quanto poi alle teorie della rappresentanza, ne hanno ripercorso le più salienti espressioni C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli 1972, 308 ss.; M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra*

in ispecie a partire dalla sua connotazione elitaria, la ristretta cerchia sociale da cui erano estratti i rappresentanti e la omogeneità degli interessi che li legavano ai rappresentati assicuravano un grado elevato di “rappresentatività” dei primi, intendendosi con ciò fare riferimento all’attitudine degli eletti a farsi genuini interpreti ed operatori al servizio degli interessi stessi<sup>5</sup>. Ovviamente, lo scotto elevatissimo e francamente insopportabile da pagare era dato dallo svilimento del valore democratico, per l’accezione ormai indiscussa in cui è inteso ed è fatto valere per effetto del carattere universale del suffragio<sup>6</sup>. Nello stesso

---

*Otto e Novecento*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Giuffrè, Milano 1999, 537 ss.; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un’analisi comparatistica*, Maggioli, Rimini 1999; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 45 ss. Per la distinzione tra “rappresentanza politica” e “rappresentanza in campo politico”, v. F. LANCHESTER, *Note sul concetto di rappresentanza in campo politico*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de’ Santi*, a cura di A. Pisaneschi e L. Violini, I, Giuffrè, Milano 2007, 33 ss., spec. 41 ss.

<sup>4</sup> Su dottrine ed esperienze storiche dei partiti, per tutti, v. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 66 ss. Quanto, poi, specificamente alla loro evoluzione in Italia, nell’amplissima lett., G. GALLI, *I partiti politici in Italia (1861-1973)*, Utet, Torino 1975, e, dello stesso, *I partiti politici italiani (1943-1991). Dalla Resistenza all’Europa integrata*, Rizzoli, Milano 1991; T. DE FELICE, *Metamorfosi dei partiti dall’ultimo conflitto mondiale ad oggi*, Gangemi, Roma 1991; L. PARENTE, *I partiti politici nell’Italia repubblicana (1943-1992)*, ESI, Napoli 1996; F. LANCHESTER, *I partiti politici fra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, II, Giappichelli, Torino 2005, 467 ss.; S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007; M. RIDOLFI, *Storia dei partiti politici. L’Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, B. Mondadori, Milano 2008; L. MUSELLA, *Il potere della politica. Partiti e Stato in Italia (1945-2015)*, Carocci, Roma 2015; P. CARUSI, *I partiti politici italiani dall’unità ad oggi*, Studium, Roma 2015; AA.VV., *Storia dei partiti politici*, a cura di P. Pombeni, Il Mulino, Bologna 2016; P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Il Mulino, Bologna 2018.

<sup>5</sup> In tema, tra gli altri, F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova 2000, e F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano 2006.

<sup>6</sup> Sulle basi portanti della democrazia costituzionale è venuta – come si sa – a formarsi una messe imponente di scritti di vario segno che ne hanno illu-