

È RIMEDIABILE IL DISORDINE DELLE FONTI?*

di *Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: La questione, nei suoi termini essenziali. 2. Lo smarrimento della funzione tipica di ciascuna fonte e l'incidenza che se ne può avere tanto al piano della forma di governo quanto (e soprattutto) a quello della forma di Stato. 3. Quale il verso da intraprendere nell'opera riformatrice? Adattare il modello costituzionale all'esperienza o tentare di riportare questa a quello? 4. Il bisogno di far luogo ad un corposo rifacimento del tessuto costituzionale, sia innovando alla disciplina relativa ai tipi di atti esistenti e sia prevedendone di nuovi (con specifico riguardo alle leggi "organiche" ed a leggi comunque "rinforzate"). 5. Riflessi di ordine procedimentale delle innovazioni proposte, con particolare riferimento all'atteso abbandono (o, quanto meno, al contenimento) della prassi deprecabile dei maxi emendamenti alle leggi accompagnati e sorretti dalla posizione di questione di fiducia. 6. La necessità di far luogo ad altre innovazioni ancora con fonte costituzionale o, quanto meno, con legge "rinforzata", quindi seguita e completata da discipline apprestate da fonte diversa (in specie, dai regolamenti camerali). 7. La previsione della omogeneità dei contenuti degli atti e il suo rilievo nelle esperienze processuali (particolarmente, nei giudizi di costituzionalità). 8. La precostituzione di corsie preferenziali per le iniziative legislative del Governo e il riconoscimento di un (circoscritto) potere di ricorso alla Corte da parte delle minoranze parlamentari. 9. Ha ancora senso la legge come fonte di regolazione giuridica per antonomasia? E, ulteriormente risalendo, ha senso la rappresentanza politica, così com'è? 10. La disposizione in circolo, vizioso ovvero virtuoso, delle riforme istituzionali e delle riforme della politica, nonché delle une e delle altre in rapporto alle riforme delle fonti. 11. Le sole riforme dotate di senso sono quelle che si dimostrano idonee ad accorciare la distanza tra l'ordine delle fonti e l'ordine delle istituzioni da un canto, il sistema dei fini-valori costituzionali dall'altro. 12. Carattere "sperimentale" della legislazione, tecniche di normazione in genere, "qualità", assiologicamente intesa, degli atti (o, meglio, delle loro norme). 13. Apertura dell'ordinamento costituzionale al diritto internazionale e sovranazionale e dinamiche della normazione. 14. A mo' di riepilogo.

1. *La questione, nei suoi termini essenziali*

Darò a questo mio intervento un taglio prevalentemente propositivo, interrogandomi circa i possibili rimedi ad uno stato di cose, nel regno ormai senza governo delle fonti, che è quello che è. Analisi sull'esistente se ne hanno infatti, come si sa, a bizzeffe, tutte convergenti, malgrado le diverse partenze e gli ugualmente differenziati percorsi, nell'esito di ritenere profondamente, vistosamente alterato l'assetto delle fonti quale risultante dalle pur scarse (e, come l'esperienza ha dimostrato, insufficienti) indicazioni della Carta costituzionale. Che quest'ultima abbia invero (e sia pure involontariamente) concorso all'esito stesso, proprio a motivo delle carenze a finalità sistematica esibite, mi parrebbe innegabile; e, tuttavia, sarebbe ingeneroso caricare in primo o esclusivo luogo la Carta di responsabilità che hanno invece altrove la causa (anzi, le cause) che le ha generate. È un'avvertenza, questa, già altre volte fatta e che, tuttavia, mi pare meritevole

* Testo rielaborato di un intervento svolto alle Seconde Giornate italo-spagnolo-brasiliane su *Il ruolo della legge oggi. Modelli costituzionali ed esperienze a confronto*, Palermo 24-25 settembre 2009, nel quale si dà altresì risposta ad alcuni quesiti posti dall'*Osservatorio sulle fonti* di Firenze, in occasione di un *forum* consultabile in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2009.

di non essere persa di vista, nel momento in cui si torna a ragionare sulle torsioni subite dal modello costituzionale e, soprattutto, su ciò che si può tentare di fare per porvi almeno in parte riparo.

2. *Lo smarrimento della funzione tipica di ciascuna fonte e l'incidenza che se ne può avere tanto al piano della forma di governo quanto (e soprattutto) a quello della forma di Stato*

È difficile stabilire una graduatoria delle deviazioni dal dettato costituzionale, tanto numerose e marcate esse sono; mi limito qui a dire di quella che ai miei occhi appare come una delle più diffuse, accomunando fonti dalla pur varia estrazione, forma, forza. Mi riferisco, in particolar modo, allo smarrimento della *funzione tipica* assegnata a ciascuna fonte e, dunque, all'uso indebitamente promiscuo, indistinto, degli strumenti di produzione giuridica. Anche fonti assimilate in ordine alla capacità di regolazione (e il richiamo è ora, com'è chiaro, agli atti aventi forza di legge) ugualmente mantengono (*dovrebbero* mantenere) una loro differenziata ragion d'essere, non potendo – secondo modello – essere utilizzate ad esclusivo piacimento (starei per dire: capriccio) di chi pure le ha avute in dotazione, per fini (istituzionalmente intesi) diversi da quelli che ne giustificano la previsione.

Non torno adesso a dire della mancanza, in molti casi *per tabulas* (confessata, cioè, dagli stessi atti del Governo), dei presupposti fattuali giustificativi della decretazione d'urgenza: un esempio, questo, fin troppo scontato; ma, non si dimentichi che le stesse deleghe sono state dalla Carta viste non già come ordinarie ed effettuabili *ad libitum* bensì esse pure come *quodammodo* “eccezionali” rispetto alla regola dell'esercizio diretto dei poteri di legislazione da parte delle Camere (art. 70 cost.).

Cose note, sulle quali non giova – a mio parere – ulteriormente indugiare, se non per rilevare come il genio italico non cessi di dar vita a nuove “invenzioni”, che finiscono col cogliere di sorpresa anche i più smaliziati e disincantati osservatori. Se n'è ad es. avuta, ancora non molto tempo addietro, una particolarmente istruttiva testimonianza con riguardo a quella che, per ironia della sorte, si è chiamata la “semplificazione” (ma che avrebbe dovuto piuttosto definirsi come la “complicazione”) normativa: con decreti-legge che hanno dato una prima attuazione della... delega, in attesa di essere quindi “integrati e corretti” dai primi decreti legislativi, a loro volta – com'è ormai prassi – suscettibili di essere quindi modificati da altri decreti. Nel frattempo, il termine fissato nella delega stessa è stato spostato di un anno in avanti (e scadrà a dicembre del 2010), senza che peraltro si abbia ovviamente alcuna certezza né che non sarà ulteriormente procrastinato né che la delega sarà compiutamente eseguita.

E si pensi ancora a leggi di conversione di decreti-legge contenenti... deleghe o a decreti-legge presi di peso, in pendenza del procedimento di conversione, e trasfusi sotto forma di emendamenti a leggi di conversione di altri decreti-legge, allo scopo evidente di dilatare i tempi della loro vigenza (ciò che poi, se non è propriamente un caso di “reiterazione”, è qualcosa che gli somiglia molto, che dovrà pure prima o poi – la speranza è questa – attrarre su di sé gli strali impietosi della giustizia costituzionale).

Ora, è bene che si dica chiaro e tondo che queste ed altre esperienze, alle quali a motivo della loro notorietà ora non farò neppure un cenno, non suonano solo quali inequivocche testimonianze di una forte alterazione, a un tempo, del sistema delle fonti e

della forma di governo ma – di più – sono in grado di incidere a fondo sulla stessa forma di Stato; e ciò, sotto più aspetti, i più appariscenti e significativi dei quali sono dati dalla confusione dei poteri, che – come si sa – è già di per sé nemica della democrazia, e, a questa correlato, dal grave pregiudizio che se ne ha a carico della certezza del diritto e, a un tempo, della certezza dei diritti (e dei doveri). Basti solo por mente ai guasti recati dalla *stabile... instabilità* delle norme, come ho ritenuto altrove di chiamarla, unitamente alla disomogeneità interna agli atti (su cui più avanti m'intratterò) e ad altre, complessive e note carenze in fatto di *drafting*, alle quali purtroppo non si è ancora riusciti a porre, neppure in minima misura, rimedio.

3. *Quale il verso da intraprendere nell'opera riformatrice? Adattare il modello costituzionale all'esperienza o tentare di riportare questa a quello?*

Qui è il cuore della questione su cui siamo oggi nuovamente chiamati a discorrere. È reversibile il superamento del modello costituzionale? E, se sì, quale direzione conviene intraprendere? Quella che porta ad adattare il modello stesso all'esperienza, a “razionalizzare” insomma quest'ultima, o l'altra, opposta, che comporta lo sforzo di ricondurre – fin dove possibile – l'esperienza entro l'alveo tracciato dall'originario modello?

La questione del verso è di cruciale rilievo, la risposta ad essa data facendo trasparire una generale visione della Costituzione e dei suoi rapporti con la politica (se la prima sia costretta a piegarsi davanti alla seconda o, come che sia, a giocare un ruolo ancillare verso di essa o, all'opposto, se riesca, e sia pure in parte, a dominarla: quanto meno, a dare un orientamento, se non pure un ordine, alle dinamiche in cui la politica stessa si concreta e rinnova): una visione che, alle volte, per vero rimane sotto traccia anche nelle più accurate e raffinate indagini sulle vicende della normazione. Naturalmente, non può neppure escludersi, in forza di un aprioristico indirizzo metodico-teorico, che i corni dell'alternativa suddetta possano essere considerati non già alternativi bensì bisognosi di essere simultaneamente abbracciati, per taluni aspetti dunque innovando al quadro costituzionale in linea con alcune tendenze ormai profondamente radicate nell'esperienza e per altri invece tentando di riportare questa a quello.

4. *Il bisogno di far luogo ad un corposo rifacimento del tessuto costituzionale, sia innovando alla disciplina relativa ai tipi di atti esistenti e sia prevedendone di nuovi (con specifico riguardo alle leggi “organiche” ed a leggi comunque “rinforzate”)*

Venendo al riguardo a dire delle possibili innovazioni del dettato costituzionale, mi pare che convenga tanto far luogo alla riscrittura del dettato stesso per ciò che concerne gli atti del Governo con forza di legge (e – giova aggiungere – gli stessi regolamenti, il cui complessivo apporto allo sfascio del sistema non è trascurabile) quanto gettare le basi per la disciplina di tipi nuovi, sia che si tratti di atti di produzione da parte di autorità diverse dagli organi d'indirizzo (e qui il riferimento è, in primo luogo, alle autorità indipendenti) e sia che si tratti della stessa legge.

Molte le soluzioni immaginabili, alcune delle quali peraltro – come si sa – da tempo prospettate da sensibili studiosi. Mi preme solo profittare dell'opportunità oggi

offertami per insistere ancora una volta sull'importanza del fatto in sé della "razionalizzazione" costituzionale. Riportare, ad es., al piano costituzionale talune indicazioni già date dalla giurisprudenza non è affatto superfluo, se non altro in quanto fattore di stabilizzazione della giurisprudenza stessa, ad oggi afflitta da non poche timidezze espressive, remore non rimosse, complessive oscillazioni. Allo stesso tempo, è cosa risaputa che la giurisprudenza non ha, perlomeno ad oggi, trovato in sé le risorse (o, diciamo pure, la forza) per incidere a fondo proprio su talune delle più gravi cause di torsione del modello.

Faccio al riguardo solo un paio di esempi per dare un minimo di concretezza al discorso che vado facendo.

E così a quell'uso promiscuo, confuso, degli strumenti di produzione giuridica, di cui si diceva, potrebbe, almeno in parte, porsi un argine qualora si stabilisse – *claris cum verbis* – che l'intervento con decreto-legge sulla materia (o, meglio, sull'oggetto) della delega comporta automaticamente la disattivazione di quest'ultima. Nessuno ovviamente può escludere che abbia a determinarsi un caso straordinario di necessità e di urgenza, pendente una delega e con quest'ultima obiettivamente interferente. Solo che, ove ciò dovesse appunto aversi (risultando, ad ogni buon conto, testimoniato da una congrua motivazione di cui l'intervento del Governo sarebbe tenuto a dotarsi: una delle novità costituzionali, questa, dal non trascurabile rilievo, in sede sia politico-istituzionale che processuale), la delega dovrebbe considerarsi *ipso facto* spenta, cessata; sarà, se mai, onere delle Camere rinnovarla, alla luce delle novità nel frattempo introdotte dal decreto (e relativa legge di conversione) e, ancora prima, dal... *fatto*, dalla situazione oggetto di regolazione dal Governo. Inammissibile, comunque, l'eventualità che il decreto-legge apporti modifiche di sorta all'atto di delega *e perdurante la stessa*, magari allo scopo di ancora meglio puntellare quest'ultima, si tratti pure del mero (ma nient'affatto innocuo) spostamento del termine.

L'abbandono dell'uso promiscuo degli strumenti di normazione vale, com'è chiaro, anche sul versante parlamentare. Così, sarebbe finalmente ora di far tornare la legge di conversione dei decreti-legge a quella che da sempre mi appare la sua tipica, esclusiva funzione, che è appunto di "convertire" l'atto del Governo, non già di far luogo ad una regolazione *come che sia* della materia già disciplinata da quell'atto (e, persino, di materie diverse, con norme intrusive, palesemente prive di *ratio* in rapporto all'atto in cui si immettono).

La legge in parola, insomma, come segnalato da una sensibile (ma inascoltata) dottrina, si troverebbe ristretta nella condizione di "prendere o lasciare" la "proposta" politico-normativa del Governo, senza perciò trarre spunto da quest'ultima per far luogo ad una nuova, *sostanzialmente* nuova (rispetto allo stesso testo predisposto dal Governo), regolazione legislativa. Ed anche questo, dunque, dovrebbe essere finalmente, esplicitamente stabilito nella Carta novellata. Se poi, nella sede parlamentare emergesse il bisogno di far luogo ad un'*autonoma* disciplina della stessa materia già regolata dall'atto di urgenza del Governo (e, a maggior ragione, di materie diverse), si dovrebbe ricominciare da capo, attivando appunto un distinto procedimento legislativo: né più né meno, come si vede, di ciò che si è veduto caratterizzare, per la tesi qui patrocinata, i rapporti tra legge di delega e decreto-legge.

Allo stesso tempo in cui si fanno (o diciamo meglio, con maggiore cautela, *si tenta* di far) tornare gli atti alla loro originaria funzione, conviene porre mano alla "invenzione" di nuovi tipi di fonti, alla luce delle esperienze fin qui maturate.

Alcune specie si sono, come si sa, già affermate (penso, ad es., alle leggi periodiche), ma, come di consueto, per effetto di previsioni contenute in leggi comuni (ancora da ultimo, con la invenzione, ad opera della legge n. 99 del 2009, della legge annuale per il mercato e la concorrenza): con tutti i limiti, però, e gli inconvenienti legati ad un metodo siffatto di normazione sulla normazione (si rammentino le non poche modifiche recate alla “legge-madre” dalle “leggi-figlie”, quali quelle apportate alla legge La Pergola dalle singole leggi comunitarie).

Delle leggi periodiche non vorrei tuttavia qui dire: nel complesso, alcune di esse (come, appunto, le leggi comunitarie) non hanno fatto una cattiva riuscita, pur non essendo stata sempre rispettata la “periodicità” originariamente stabilita; in ogni caso, sarebbero consigliabili taluni aggiustamenti dei meccanismi ad esse relativi, al fine di ovviare ad alcuni degli inconvenienti suddetti (particolarmente istruttivo quanto è, ad es., avvenuto sul terreno della semplificazione normativa, cui pure s’è fatto cenno). Mi soffermo, invece, solo di passaggio sulle c.d. leggi “organiche”, rilevando l’utilità che potrebbe aversi dall’introduzione di un tipo di legge *quodammodo* intermedio tra la legge comune (in senso stretto) e la legge costituzionale. È singolare che non ci si avveda del fatto che novità apparentemente circoscritte possono, alle volte, recare benefici anche al di là dell’*hortus conclusus* dalle stesse specificamente coltivato, finendo con l’incidere su pratiche negative che hanno altrove il terreno del loro saldo e diffuso radicamento.

5. *Riflessi di ordine procedimentale delle innovazioni proposte, con particolare riferimento all’atteso abbandono (o, quanto meno, al contenimento) della prassi deprecabile dei maxi emendamenti alle leggi accompagnati e sorretti dalla posizione di questione di fiducia*

Così, stabilendo che certe leggi possono venire alla luce solo se approvate a maggioranza assoluta e che sulle stesse (e, a maggior ragione, su quelle costituzionali) non è possibile porre questioni di fiducia, si eviterebbe (o, quanto meno, si conterrebbe in modo vistoso) la prassi deprecabile dei maxi emendamenti, appunto accompagnati dalla posizione di questioni suddette. La ragione per la quale tali questioni non possono aversi è presto detta: le leggi di cui ora si discorre non dovrebbero – come “tipi” – dirsi espressione della sola maggioranza e, perciò, dell’indirizzo di cui questa si fa portatrice.

Quanto alle leggi costituzionali, non avrei dubbio alcuno circa la capacità di tenuta di questo ragionamento, per quanto proprio talune note esperienze del passato, di riforme fatte o tentate a colpi di maggioranza, attestino il contrario; ma si è trattato, per pressoché unanime riconoscimento, di vere e proprie aberrazioni, giusta la tesi che vuole le leggi stesse espressione, secondo modello, di condivisione politica tra le forze in campo. È pur vero, tuttavia, che si potrebbe astrattamente obiettare che la condivisione in parola può anche farsi, per le leggi costituzionali, man mano, in corso di procedimento, non essendo fissato alcun aggravamento per la prima approvazione, mentre il testo oggetto della seconda si sottrae ad emendamenti e, al momento del voto finale, alla posizione di questione di fiducia; ma sarebbe, appunto, un ragionamento inficiato da palese astrattismo, proprio dalle peculiari regole stabilite per la seconda approvazione delle leggi in discorso (e, in particolare, dalla drastica preclusione fatta ad ogni modifica del testo licenziato in prima lettura) risultando chiaro che attorno ai

contenuti delle leggi stesse si debbano sin dalla prima approvazione coagulare i più larghi e convinti consensi (alquanto remota, ancorché per vero non impossibile, è invero l'ipotesi che lo stesso testo sia dapprima respinto e quindi approvato da uno degli schieramenti in campo).

Più arduo, poi, dare la dimostrazione della tesi qui caldeggiata quanto a leggi non costituzionali per forma, che tuttavia vedano la luce in applicazione di procedure comunque diverse da quelle indicate nell'art. 138. Se, però, l'adozione delle leggi medesime resta circoscritta a materie fortemente limitate, indicate (per quanto possibile...) senza troppe incertezze, allora la soluzione proposta sembra mantenere un suo complessivo significato (si pensi, ad es., alle leggi che disciplinano l'organizzazione di organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, come un domani le già accennate autorità indipendenti, dopo che saranno finalmente previste nella Carta novellata, o, ancora, alle leggi che danno la *prima, diretta e necessaria* attuazione ad istituti costituzionali, quali il referendum o i giudizi davanti alla Corte, *ex art.* 137, e, infine, alle leggi elettorali, a mia opinione bisognose esse per prime di essere comunque sottratte alla esclusiva volontà della maggioranza di turno). Ogni qual volta, insomma, si ha a che fare con la messa a punto delle regole del gioco viene difficile immaginare che essa possa aversi da parte di una sola delle squadre in campo, a sua immagine e somiglianza.

6. *La necessità di far luogo ad altre innovazioni ancora con fonte costituzionale o, quanto meno, con legge “rinforzata”, quindi seguita e completata da discipline apprestate da fonte diversa (in specie, dai regolamenti camerali)*

Le cose, invece, si complicano non poco – ne va dato atto – sul terreno delle discipline in modo immediato e diretto attuative di indicazioni contenute nella prima parte della Carta, sempre che si convenga a riguardo della loro posizione ad opera delle nuove specie di legge: tanto per capirci, delle discipline con le quali si dà la *prima, diretta e necessaria* tutela positiva ai diritti fondamentali, vecchi o nuovi che siano.

Non ho dubbi (e non da ora) in merito al fatto che una regolazione siffatta debba essere, senza indugio o tentennamento alcuno, sottratta alle mutevoli determinazioni del legislatore di turno: preferibilmente, a mia opinione, assegnandola “a prima battuta” al legislatore costituzionale o, quanto meno, in seconda opzione, a legislatore appunto diverso da quello comune. Ancora non molto tempo addietro, mi è stata offerta l'opportunità di rinnovare questo mio convincimento con riferimento alla discussa disciplina del c.d. testamento biologico; più in genere, poi, mi sono dichiarato favorevole ad un corposo aggiornamento (ovviamente, con legge costituzionale) del catalogo dei diritti fondamentali.

Ora, come si viene dicendo, alcuni degli esiti ricostruttivi in quelle sedi raggiunti possono ugualmente valere, per l'aspetto adesso considerato, anche a far propria la soluzione che vuole comunque sottratti i diritti stessi al dominio della legge comune e riportati entro l'orbita delle nuove leggi “rinforzate”. Una innovazione, questa, a parer mio, urgente da realizzare, specie a fronte dell'uso – diciamo così – disinvolto ed improvvisato con cui la “materia” dei diritti fondamentali è stata (ed è) fatta oggetto di regolazione, a mezzo di leggi che non soltanto si rinnovano al cambio di maggioranza ma mutano senso ed orientamento pure nel perdurare della stessa maggioranza; per non

dire, poi, dei casi in cui la disciplina in parola o fatica a venire alla luce (e qui la vicenda delle dichiarazioni di fine vita è altamente istruttiva) ovvero, quando vi riesce, si riveste di forme ad essa non congeniali (come giudicare, ad es., l'insana pretesa, purtroppo già concretatasi, manifestata da fonti di secondo o, addirittura, terzo grado di ridefinire i valori fondamentali dell'ordinamento, così come si è avuto con la *Carta dei valori*, varata nell'aprile del 2007 con decreto ministeriale?).

Il punto è che – come sempre laddove si abbia a che fare con questioni di ordine sostanziale, non già di carattere organizzativo (pur se in larga accezione) – in che modo recitare, sia pure con larga approssimazione, l'area bisognosa di essere coperta dalle leggi “organiche” o, comunque, da leggi “rinforzate” è assai problematico, obiettivamente scivoloso ed incerto.

Mi sentirei, nondimeno, appagato, in nome di quella “logica” dei piccoli passi di cui dirò meglio a momenti, se la proposta qui affacciata fosse per l'intanto accolta al piano della organizzazione, laddove – come si è venuti dicendo – la realizzazione va incontro a minori difficoltà di ordine teorico-ricostruttivo.

7. *La previsione della omogeneità dei contenuti degli atti e il suo rilievo nelle esperienze processuali (particolarmente, nei giudizi di costituzionalità)*

La prassi, universalmente deprecata, dei maxiemendamenti accompagnati e sostenuti da questioni di fiducia potrebbe poi essere con ancora maggior decisione combattuta qualora finalmente si stabilisse, *in modo fermo e chiaro*, nella Carta novellata che gli atti di normazione in genere sono tenuti a prestare osservanza al canone della loro omogeneità interna, nonché della rispondenza al titolo, e che, con specifico riguardo alle leggi, i soli emendamenti possibili sono quelli riferiti al singolo articolo (una soluzione, questa, come si sa, già da tempo caldeggiata da un'accorta dottrina, che tuttavia ne rimette la realizzazione ai regolamenti camerali ovvero direttamente alla prassi, non pure ad un'esplicita indicazione costituzionale).

A rigore, si tratterebbe di far luogo ad una legge di interpretazione autentica piuttosto che ad una di revisione (in senso proprio) della Carta, dal momento che quanto è da essa stabilito lo si può ricavare già dal dettato costituzionale vigente. Poiché, però, così non è stato (e non è), malgrado le sollecitazioni venute da una sensibile dottrina (e da ripetuti, inascoltati appelli della massima magistratura del Paese: si rammenti, per tutti, il pensiero espresso qualche anno addietro dal Presidente Ciampi in occasione del rinvio della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario), è chiaro che occorre reagire alla prassi con un mezzo adeguato a fronteggiarla e, possibilmente, rimuoverla. È questa la ragione per la quale – preso atto che l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale circa il (*non*) rilievo dei regolamenti parlamentari nei giudizi sulle leggi è quello che è e che i pur fuggevoli richiami fatti dalla stessa giurisprudenza alla legge 400 dell'88 si sono ugualmente rivelati inadeguati allo scopo – si rende necessario, come si diceva, fissare le nuove regole nella Carta, allo scopo opportunamente emendata, restando poi inteso che esse dovranno in ogni caso ricevere il loro necessario, congruo svolgimento e completamento da parte dei regolamenti camerali (o altre fonti ancora). Se, poi, si volesse, come mi auguro, spingere fino in fondo il bisturi per estirpare un male che si fa ogni giorno che passa sempre più invasivo, si dovrebbe dire chiaro e tondo che l'omogeneità è tratto connotativo non solo dell'atto *ut sic* ma anche delle sue singole

parti (dei suoi articoli), in modo da porre un doppio argine alla pratica dei maxi emendamenti e, in genere, all'inserimento di nome intruse, consentendo allo stesso tempo il recupero dell'originario, troppe volte tradito, significato del disposto costituzionale che vuole le leggi approvate "articolo per articolo".

L'omogeneità – non si nega – è concetto per molti versi impalpabile, soggetto a varie interpretazioni, sia nei suoi termini teorico- astratti che con riguardo alle sue possibili applicazioni. Nuovamente, tuttavia, sarebbe di estremo rilievo il fatto in sé della sua previsione nella Carta: la qual cosa potrebbe spianare la via ad un sindacato da parte della Consulta in forme particolarmente incisive e penetranti, anche oltre l'ambito coperto dalla normazione d'urgenza del Governo, con riferimento alla quale la Corte ha, com'è noto, rilevato essere la disomogeneità indice della mancanza dei presupposti fattuali richiesti dall'art. 77. Accenno poi, solo di sfuggita, al fatto che quello della disomogeneità è, a mia opinione, vizio ad un tempo di forma e di sostanza: è dell'una specie, attenendo all'atto d'iniziativa ovvero alle sue vicende in corso di procedimento, per effetto dell'approvazione di emendamenti "eccentrici"; è anche dell'altra specie, a motivo della sua irragionevolezza e per le evidenti ricadute che possono aversene a carico di quella certezza del diritto e dei diritti, cui si è poc'anzi fatto cenno.

Quanto poi alle forme del rilievo processuale degli emendamenti, può assumersi che essi, laddove eccessivamente lunghi, siano causa di *disomogeneità presunta*, tale da portare ad una vera e propria *inversione dell'onere della prova*, leggi venute alla luce a seguito dell'approvazione degli emendamenti suddetti considerandosi dunque come invalide, salva la prova del contrario.

8. *La precostituzione di corsie preferenziali per le iniziative legislative del Governo e il riconoscimento di un (cirscritto) potere di ricorso alla Corte da parte delle minoranze parlamentari*

Se le innovazioni proposte (o altre ancora, sulle quali non mi è dato ora di intrattenermi) dovessero finalmente vedere la luce, si potrebbe poi prendere in considerazione l'idea, pressantemente caldeggiata e variamente accolta anche in altri ordinamenti, volta a rendere ancora più significativa la presenza del Governo nella sede parlamentare (e, segnatamente, appunto, nei procedimenti legislativi). Così, è possibile prefigurare corsie preferenziali per le iniziative del Governo o misure analoghe, come d'altronde si diceva nel progetto di riforma dell'intera seconda parte della Carta bocciato dal referendum del giugno 2006: alla sola condizione, tuttavia, che al rafforzamento del Governo corrisponda un uguale (se non accresciuto) rafforzamento del Parlamento, dell'intero Parlamento, finalmente tornato ad essere, secondo la sua originaria funzione ed indeclinabile vocazione, il luogo del libero confronto tra le forze politiche: un confronto libero e, cionondimeno, non incontrollato, siccome soggetto, nelle sue manifestazioni giuridiche, alle verifiche proprie di uno Stato di diritto costituzionale, davanti al giudice naturale delle leggi insomma.

A quest'ultimo riguardo è, poi, da prendere in considerazione l'ipotesi, come si sa da tempo affacciata, di dar modo alle minoranze parlamentari di rivolgersi alla Corte costituzionale a tutela della loro condizione lesa in occasione della formazione delle leggi. Alla seria obiezione che in tal modo potrebbe averne a soffrire il giudizio della Consulta, tra l'altro esposto al rischio di strumentali valutazioni da parte di coloro che

dovessero evidenziarne la eccessiva politicizzazione, può essere tuttavia opposto che si recupererebbe a beneficio dei gruppi minoritari almeno una parte dello spazio perduto per effetto della limitazione del potere di emendamento nei riguardi di alcune leggi, come quelle di conversione dei decreti-legge (o altre ancora), nonché della prevista corsia preferenziale istituita per i disegni del Governo. Ad ogni buon conto, proprio nella consapevolezza dell'assennatezza dell'obiezione suddetta, è forse consigliabile far luogo ad una soluzione "temperata" della proposta in parola, circoscrivendone dunque la portata unicamente ad alcune specie di leggi, quali, in aggiunta a quelle appena indicate, le leggi costituzionali e le leggi organiche.

9. *Ha ancora senso la legge come fonte di regolazione giuridica per antonomasia? E, ulteriormente risalendo, ha senso la rappresentanza politica, così com'è?*

Quelle sopra indicate (ed altre, cui per brevità non si è fatto cenno) sono innovazioni che hanno tuttavia senso a condizione che si dimostri avere ancora senso la legge come fonte di regolazione giuridica per antonomasia (un'altra delle questioni, a mia opinione anzi la più rilevante e spinosa, tra quelle portate al nostro esame) e, risalendo, avere ancora senso la rappresentanza politica. Della qual cosa parrebbe invero lecito dubitare, specie alla luce degli sviluppi (o, diciamo pure, della involuzione) avutisi negli ultimi tempi e, una volta di più, assai indicativi dello smarrimento del valore democratico, sviluppi che peraltro hanno costituito unicamente la esasperazione di una crisi dalle antiche ascendenze e dalle profonde radici nel terreno politico-istituzionale.

Di ciò non può ora dirsi con la dovuta estensione; e, tuttavia, la questione non può essere disinvoltamente aggirata, proprio perché questa è la questione cruciale, a un tempo relativa al sistema delle fonti ed al sistema delle istituzioni (nei rapporti che esse intrecciano sia *inter se* che con la comunità governata).

Ora, molti segni farebbero pensare essere ormai irreversibile la crisi della rappresentanza.

Adottando quale punto privilegiato di osservazione quello che ha riguardo alla formazione delle leggi, basti solo considerare *quante* e, soprattutto, *quali* leggi vedono la luce: ormai quasi esclusivamente per iniziativa del Governo, molte di esse volte a dare ingresso ad impegni assunti da quest'ultimo in seno alla Comunità internazionale ovvero a legittimare *ex post* o *ex ante* atti normativi dello stesso Governo (rispettivamente, decreti-legge e decreti legislativi). Soprattutto, però, indicativo è il modo con cui le leggi stesse vengono a formazione, a conferma del fatto che – come si è venuti dicendo – il Parlamento quale *agorà* del confronto tra le forze politiche e luogo di sintesi o mediazione tra le proposte dalle stesse affacciate ha ormai in gran parte (se non del tutto) perduto la sua tipica funzione, la ragione della sua stessa esistenza. Squilibrio maggiore di questo non potrebbe, dunque, aversi.

Qui pure i rimedi sono da tempo variamente proposti, idonei a prendere corpo a vari piani di esperienza: a quello istituzionale, soprattutto attraverso una incisiva riforma dei meccanismi elettorali (e di altri meccanismi ancora), al fine di recuperare, almeno in parte, la qualità del personale politico, ad oggi selezionato con criteri illiberali ed antidemocratici; a quello politico, attraverso una profonda palingenesi di metodi e pratiche di governo invalse in seno ai partiti.

Tutte cose delle quali non è ora possibile dire. Rimane però l'inquietante interrogativo di fondo, riassumibile nel noto *paradosso del cappone*, che è assai arduo e pressoché impossibile persuadere a che prenda lui stesso l'iniziativa per essere messo a tavola per il pranzo di Natale.

10. *La disposizione in circolo, vizioso ovvero virtuoso, delle riforme istituzionali e delle riforme della politica, nonché delle une e delle altre in rapporto alle riforme delle fonti*

Senza dunque trascurare, per imperdonabile ingenuità, questa generale avvertenza, non posso qui trattenermi dal rinnovare il mio fermo convincimento su un punto, di cruciale rilievo: che le riforme delle istituzioni e le riforme della politica sono naturalmente sollecitate a disporsi in circolo, in un circolo che – per la forma e la sostanza concretamente assunta – può rivelarsi vizioso come pure, però, virtuoso. Conclusione, questa, che, a mio modo di vedere, può pari pari valere altresì in merito al rapporto tra le riforme delle istituzioni (e della politica) per un verso, le riforme interne al sistema delle fonti per un altro, dove, ancora una volta, è dato di assistere ad una ricarica reciproca, benefica ovvero perversa, dei materiali in campo.

Una accorta, e sia pure misurata (come si diceva, a piccoli passi) ma incisiva, modifica di taluni meccanismi istituzionali (volendo, in linea con le innovazioni sopra patrocinate) può agevolare la palingenesi dei partiti e del sistema dagli stessi composto, la quale poi, a sua volta, può dare la spinta per l'ulteriore accelerazione del rinnovamento istituzionale: con un moto, come si vede, che si alimenta e rinnova senza sosta da se medesimo, nello sforzo di mettersi in riga rispetto alle indicazioni della Carta (di quelle originarie e delle altre che si rendono ormai urgenti e necessarie).

11. *Le sole riforme dotate di senso sono quelle che si dimostrano idonee ad accorciare la distanza tra l'ordine delle fonti e l'ordine delle istituzioni da un canto, il sistema dei fini-valori costituzionali dall'altro*

L'importante è non perdere di vista che le sole operazioni dotate di senso – sia che prendano corpo per via legislativa e sia che si abbiano per effetto di una accorta ma coraggiosa giurisprudenza e, in genere, per opera degli organi dell'applicazione – sono quelle che si dimostrano idonee ad accorciare la distanza, in atto invece vistosa e vieppiù crescente, tra l'ordine delle fonti e l'ordine delle istituzioni per un verso, il sistema dei fini-valori costituzionali per un altro. Se le fonti (o, meglio, le norme) non torneranno alla loro originaria funzione, che è di porsi al servizio dei principi fondamentali e, in genere, delle indicazioni della Carta aventi carattere sostantivo, il sistema dalle stesse composto nulla avrà di autenticamente... *sistematico*. Il sistema, infatti, come armonia di *tutte* le parti costitutive dell'ordine costituzionale (e dell'ordine sottostante), si fa e incessantemente rinnova alla sola, duplice condizione che ciascuna fonte, sia come “tipo” che come fonte individua, torni ad essere finalmente se stessa, non pretendendo di indossare le vesti proprie di altre, e che tutte assieme si dotino dei contenuti necessari al raggiungimento dei fini di trasformazione sociale iscritti nella Carta costituzionale. È qui che, a mia opinione, si coglie il senso autentico, genuino,

della *qualità* della normazione, in densa, assiologicamente qualificata, accezione, più (e prima ancora) che nel riduttivo significato al termine comunemente assegnato, con riguardo a un certo modo complessivo di essere delle tecniche della normazione.

12. *Carattere “sperimentale” della legislazione, tecniche di normazione in genere, “qualità”, assiologicamente intesa, degli atti (o, meglio, delle loro norme)*

Non è facile prendere partito in merito a certi connotati della legislazione del tempo presente, che sempre di più vorrebbe essere attenta ai “fatti” oggetto di regolazione e che, proprio per ciò, si presenta come “sperimentale”, pronta ad essere quindi adattata, anche in un tempo vicino a quello della sua venuta alla luce, in ragione dell’“impatto” avuto nell’esperienza.

Per un verso, la concretezza della legislazione accosta quest’ultima alle manifestazioni dell’applicazione (in particolar modo, a quelle che si hanno in esercizio della funzione giurisdizionale) e parrebbe porsi quale uno degli indici più attendibili dell’attitudine della legislazione stessa a conformarsi ai bisogni alla cui cura si volge e, insomma, della sua complessiva ragionevolezza. Per un altro verso, però, il rinnovo, alle volte a ritmi incalzanti, dei prodotti della normazione (specie per mano del Governo), con la ormai endemica instabilità che caratterizza questi ultimi, incrina la certezza (sia del diritto che dei diritti), mettendo a rischio i valori coi quali questa fa “sistema”.

Il vero è che valutazioni in astratto, *in vitro*, sulle vicende della normazione non possono darsi; ed è solo per il modo con cui esse prendono concretamente corpo ed hanno svolgimento che possono trarsi, pur con la necessaria cautela, le dovute conclusioni, in merito ad esperienze date.

Quel che è certo, con specifico riguardo alle tecniche della normazione, è che il loro “buon andamento” è condizione necessaria, ma non sufficiente, per la salvaguardia della certezza (nella duplice accezione, sopra indicata). Una certezza, nondimeno, che, anche nelle sue maggiori espressioni, non ha senso e pregio alcuno, ove si presenti – come dire? – “neutra”, siccome non fermamente, linearmente orientata verso i valori ed anzi da essi, in modo più o meno scoperto, discosta.

Forme degli atti, contenuti degli stessi, tecniche preposte alla loro definizione sono, insomma, chiamati a comporsi in un tutto armonico e coerente, in sé e nelle sue singole parti: eventuali vizi di costruzione rilevabili anche in una sola delle componenti del “sistema” si irradierebbero infatti a catena, contagiando senza rimedio le altre. Così, d’altronde, è stato sin qui e così perciò – viene da pensare – sarà anche per l’avvenire, a meno che non si riesca ad intervenire simultaneamente ed a fondo su tutti i fronti. Le proposte – come s’è veduto – non fanno difetto; si tratta solo di chiedersi se, nella presente, non poco sofferta congiuntura, si danno le condizioni, politiche ed istituzionali, per la loro messa in atto. Una volta di più, però, la risposta a questo inquietante interrogativo richiederebbe un’analisi approfondita, a tutto tondo, che non può che essere svolta, come si conviene, in occasioni e luoghi diversi da questi.

13. *Apertura dell’ordinamento costituzionale al diritto internazionale e sovranazionale e dinamiche della normazione*

E passo, prima di chiudere, ad un'ulteriore notazione, che tuttavia per lo spazio limitato di cui ora dispongo mi trovo costretto a svolgere qui di sfuggita, malgrado essa tocchi questioni la cui soluzione può riflettersi a raggiera per l'intero campo attraversato da questa riflessione.

Mi riferisco all'incidenza esercitata dalle fonti aventi origine esterna, internazionali e sovranazionali, sulle fonti di diritto interno, ora sollecitandone la produzione, ora condizionando le tecniche che presiedono alla produzione stessa, ora infine vincolando e variamente limitando i contenuti degli atti prodotti.

Un grumo di questioni, quello cui si fa adesso riferimento, estremamente aggrovigliato e, invero, bisognoso di ben altre, specifiche analisi, al di là dei cenni ora consentiti. È tuttavia importante, nel momento in cui si osservano le esperienze di diritto interno, come si è qui fatto con fin troppa approssimazione, non perdere di vista cosa sembra stare sullo sfondo o, addirittura, fuori scena ed invece gioca un ruolo di cruciale rilievo in ordine alla formazione ed al complessivo sviluppo delle esperienze stesse.

Le fonti internazionali e sovranazionali non si pongono infatti unicamente a limite degli atti di diritto interno (e, segnatamente, a limite negativo o esterno, invalicabile da parte degli atti medesimi).

Da un canto, infatti, accendono il motore della normazione e danno vita a *catene di atti* strutturalmente e funzionalmente connessi, catene alle volte singolarmente lunghe, dal momento che già in ambito sovranazionale si assiste ad una produzione articolata e complessa, costituita da più atti variamente tra di loro legati. Una volta, poi, che la catena venga a proiettarsi nell'ordine interno, si svolge a cascata a più livelli, coinvolgendo plurime sedi istituzionali (e, per ciascuna sede, talora più organi di produzione) e dando pertanto vita a manifestazioni positive varie per forma e complessiva connotazione.

Di qui, tra l'altro, un fenomeno, altrove indagato, che va sempre di più assumendo rilievo, diffusione, consistenza; e che è dato dal *vizioso smarrimento del valore delle forme a finalità sistematica*. Atti che, ad es., danno attuazione interna ad atti comunitari, pur se astrattamente di secondo grado, possono resistere (e, molte volte, effettivamente resistono) alla loro modifica, non solo da parte di atti della medesima specie (e forza) ma anche di atti di forma (e forza) astrattamente maggiore, appunto grazie alla "*copertura secondo valore*", di cui risultano provvisti gli atti sovranazionali che, *in modo immediato e diretto*, sono dagli stessi serviti. Una conclusione, questa, ovviamente generalizzabile e, dunque, valevole anche per il caso che la prima attuazione si abbia con legge comune o atto a questa equivalente (perlopiù, come si sa, un atto del Governo avente forza di legge), ancora una volta potendosi assistere alla messa da canto dei canoni usuali di sistemazione delle fonti: del canone della *lex posterior* come pure di quello gerarchico, con riguardo alla eventuale modifica con fonte sovraordinata di fonte subordinata prodotta in attuazione del diritto comunitario.

Di più in questa sede non può dirsi; considero, tuttavia, significativo già il mero richiamo di queste note esperienze, per l'insegnamento che se ne può avere in ordine alla composizione ed al rinnovo interno al sistema. Un sistema che – come qui pure si è venuti dicendo – è dunque fatto non tanto da *fonti* quanto da *norme*, gli studiosi così come gli operatori dovendosi in primo luogo chiedere se, con riguardo ad una disciplina data, si diano *coperture di valore*, segnatamente – per ciò che ora se ne dice – da parte di fonti aventi origine esterna, a loro volta "coperte" da principi fondamentali dell'ordinamento (quello delle coperture aventi carattere assiologico-sostanziale è,

tuttavia, uno schema a mia opinione dotato di generale valenza, al di là del pur vasto campo di esperienza attraversato dalle fonti suddette).

Da un altro canto, poi, dalla scelta degli strumenti di produzione giuridica utilizzati per far fronte ad impegni internazionali e sovranazionali, *proprio in considerazione degli effetti che possono quindi aversene in ambito interno*, dipende la messa a punto dei complessivi equilibri (o... squilibri) che caratterizzano sia la forma di governo che la forma di Stato. Ed è superfluo segnalare come, diffondendosi in modo vistoso la produzione di origine esterna ed assumendo la stessa un crescente rilievo per gli interessi regolati (anche di “tono” costituzionale), gli equilibri (e squilibri) in parola risultino vieppiù marcati, ancorché non sempre immediatamente visibili e prontamente, adeguatamente descritti anche dalla più sensibile dottrina.

Le tecniche di normazione e i meccanismi in genere allestiti in sede nazionale seguitiamo, infatti, a sceglierli noi; ma i contenuti degli atti di diritto interno sono alle volte interamente preconfezionati altrove e, in ogni caso, sono fortemente condizionati da atti di origine esterna.

Di qui una duplice conclusione, riassumibile in una constatazione ed in un interrogativo finale.

Per un verso, è di tutta evidenza il fatto che tecniche di normazione a vario titolo carenti o, come che sia, non in tutto adeguate, poste in essere in ambito internazionale o sovranazionale, possano riflettersi in ulteriori, conseguenti carenze in ambito interno, trasmettendo agli atti in esso adottati eventuali difetti di origine oppure esponendo gli atti stessi a rischi ed inconvenienti anche assai gravi (ad es., la oscurità di dettato della fonte “attuanda” può portare alla invalidazione della fonte “attuativa” che di quella abbia male inteso il retto significato, non dandovi pertanto il giusto svolgimento). Non è vera, invece, l’ipotesi inversa, atti internazionali o sovranazionali pure lineari per forma espressiva risultando talora imperfettamente serviti da atti nazionali.

Tutto ciò, dunque, che si è sopra detto a riguardo delle soluzioni praticabili in ambito interno al fine di ripristinare, sia pure in parte, l’ordine del sistema va, in ogni caso, rivisto alla prova di vicende della normazione che hanno ormai molte volte fuori dei confini nazionali il luogo della loro origine e complessiva caratterizzazione.

Per un altro verso, proprio a motivo del fatto che sempre più estesi sono i campi materiali attraversati da norme aventi origine esterna, crescente l’incidenza da queste esercitata, varî per forma (e forza) gli atti interni che si dispongono al servizio delle norme stesse, è da chiedersi quanto tempo ancora resisteranno le quiete (ma piatte) *sistemazioni delle fonti secondo forma*, alla cui messa a punto la comune dottrina ancora oggi con insistenza attende, malgrado l’ormai avanzata “*europizzazione*” ed “*internazionalizzazione*” dell’ordinamento e il conseguente rilievo acquisito dalla funzione in concreto esercitata (non già dalle *fonti* bensì) dalle *norme* prodotte per far fronte ad impegni assunti al di là dei confini nazionali.

14. A mo’ di riepilogo

In conclusione, che risposta dare al quesito posto a base di questa riflessione?

Una sola cosa, a me pare, è certa: che dietro il disordine imperante nel sistema delle fonti v'è un *complessivo, grave squilibrio tra Costituzione e politica*, dal quale quello si alimenta e rinnova, in forme continuamente cangianti ed originali e, tuttavia, pur sempre conducenti allo scopo di appagare il bisogno della politica di affermarsi in tutto il suo vigore, costi quel che costi per la Costituzione, le sue regole, i suoi valori. Interrogarsi dunque sul carattere rimediabile ovvero irrimediabile del disordine in parola equivale, in buona sostanza, a chiedersi se v'è ancora un futuro per la Costituzione, la sua capacità – come si diceva – di dare, se non un ordine, un orientamento alle dinamiche politico-sociali e, per ciò pure, ai processi di produzione giuridica che ne accompagnano e governano gli sviluppi.

Di qui ancora una certezza: che ciò che si può (e deve) fare investe a un tempo più fronti: in primo luogo, quello interno al sistema politico e quello istituzionale (nelle sue varie articolazioni, con riguardo cioè sia agli organi della direzione politica che agli organi di garanzia), e, quindi, il fronte degli strumenti di normazione. Pensare che possa bastare l'intervento, pur accorto ed incisivo, ad uno solo dei piani suddetti sarebbe una imperdonabile manifestazione di miopia, potendosi anzi assistere ad effetti che, più ancora che monchi o parziali, si rivelino controproducenti, accrescendo a conti fatti i guasti esistenti ovvero creandone di nuovi (non poche volte si è dovuto toccare con mano che una mezza riforma è peggio di una... *non riforma*). Nondimeno, da qualche parte occorre pur iniziare, procedendo quindi con la necessaria gradualità nel processo riformatore. Dalla prospettiva qui adottata ed alla luce delle esperienze ad oggi maturate, maggiore affidamento sembra doversi fare su iniziative adottate dalla giurisprudenza piuttosto che su altre prese in sede politico-istituzionale o politica *tout court*. È chiaro che la giurisprudenza stessa potrebbe essere incoraggiata ad assumere posizioni ancora più decise rispetto anche al recente passato qualora già in sede legislativa o di prassi applicative si siano mossi i primi passi lungo il percorso qui sommariamente delineato. Tuttavia, come pure s'è detto, questa ipotesi non sembra – almeno nella presente congiuntura – di pronta realizzazione. Se, di contro, la Consulta (col deciso sostegno dei giudici comuni) dovesse vieppiù stringere il cerchio attorno alle maggiori deviazioni dal solco costituzionale (e penso ora in primo luogo, nuovamente, alle pratiche invalse in tema di produzione normativa da parte del Governo), ad es. mettendo in atto quella inversione dell'onere della prova, cui si è dietro accennato, ovvero facendo luogo ad un sindacato stretto sugli atti del Governo, che pur sempre sono la eccezione rispetto alla regola costituzionale dell'esercizio diretto della funzione legislativa da parte delle Camere, allora potrebbe anche darsi che da qui possa venire la spinta per una sensibile correzione delle esperienze di normazione o – com'è auspicabile – per quel rifacimento delle regole costituzionali a riguardo del quale si è qui pure ripetutamente insistito.

E infine. Non può sottacersi il rischio che si possa pure cambiare, come qui consigliato, la Costituzione per far però restare, gattopardescamente, tutto così com'è.

Ancora una volta, *historia magistra vitae*.

Il raffronto, anche solo linguistico, tra le formule del vecchio e quelle del nuovo Titolo V farebbe pensare ad una vera e propria rivoluzione copernicana (basti solo pensare all'inversione nella tecnica di riparto delle materie ed alla nuova dislocazione delle funzioni). L'esperienza giudiziale, quale concretatasi in un diritto costituzionale vivente ormai non poco consistente, si è tuttavia ben presto incaricata di smentire le più ottimistiche (ma ingenue) previsioni, alla fin fine dispiegandosi lungo il crinale tra

continuità e innovazione: molto del vecchio quadro costituzionale e contesto è stato – come si sa – recuperato, pur se con forme mutate, allo stesso tempo in cui si sono apportate innovazioni sia rispetto al dettato costituzionale (“riscritto” – com’è stato detto – *ope juris prudentiae*) che all’esperienza sulla sua base (o contro di esso...) formatasi.

Di ciò però che potrebbe aversi in uno scenario ad oggi imprevedibile non può qui farsi parola alcuna. I rischi – come ancora da ultimo si è avvertito – non mancano; e, tuttavia, forse non c’è cosa peggiore di quella di assistere inerti ad uno sfascio che si fa ogni giorno che passa sempre più vistoso. È dunque venuto il momento perché tutti, operatori istituzionali e uomini di cultura, si assumano, nella tipicità dei rispettivi ruoli, le proprie responsabilità, senza tardare oltre, in attesa dell’impossibile discesa dal cielo di un *deus ex machina* in grado di mettere miracolosamente ogni cosa al posto giusto.