

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E POTERI DI NORMAZIONE  
DEL GOVERNO\*

ANTONIO RUGGERI \*\*

**Sommario**

1. Crisi della rappresentanza (*rectius*, rappresentatività), mutue implicazioni tra *regole* e *regolarità*, necessità di interventi riparatori estesi all'intero sistema. – 2. I tratti maggiormente salienti delle pratiche di normazione poste in essere dal Governo: a) l'*espansione*, con l'effetto dell'affermazione di una forma di governo tendenzialmente "a trazione governativa". - 3. *Segue*: b) la *sregolatezza*, e la ricerca dei suoi possibili rimedi, al piano dei procedimenti così come a quello della struttura e dei contenuti degli atti, anche in vista di un complessivo riordino istituzionale di cui si avverte in modo pressante il bisogno. – 4. Rimedi specificamente valevoli per gli atti governativi di normazione e rilevanti al piano delle *regole* come pure a quello delle *regolarità*.

**Abstract**

*The paper focuses on the reasons behind the crisis of the notion representation (or better, of the representativeness as the attitude of the representatives to fulfill the most pressing social needs). More precisely, the paper emphasizes as in order to find a solution to such crisis is necessary to intervene with a set of rules (constitutional and not constitutional) and with new methods e praxis in the politic arena. This seems even more true for the legislative activity of the government, characterized by a growing expansion and, in general, very often not organized. Defects, the above mentioned ones, which urge a substantial review of the legislative processes and also of the drafting and contents of the executive acts.*

**Suggerimento di citazione**

A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Testo rielaborato (e corredato di minime indicazioni bibliografiche) di un intervento svolto all'inizio dei lavori della prima sessione, dedicata a *Democrazia pluralista e potestà normativa del Governo*, del Seminario su *Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa*, Catania 3-4 aprile 2017.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Università degli Studi di Messina.  
Contatto: [ruggant@unime.it](mailto:ruggant@unime.it)

### 1. Crisi della rappresentanza (*rectius*, rappresentatività), mutue implicazioni tra regole e regolarità, necessità di interventi riparatori estesi all'intero sistema

Che la rappresentanza politica sia in crisi è diventato ormai un luogo comune che sempre più stancamente si ripete nelle sedi più varie, per quanto anche solo un superficiale esame dei ragionamenti fatti mostri come la formula sia caricata di plurimi e non di rado discordanti significati e complessive valenze. Una crisi da molti giudicata “drammatica”, così come “drammatica” è ritenuta la necessità di superarla<sup>1</sup>. Non spetta a me dire se si diano le condizioni di contesto che possano indurre ad un pur cauto ottimismo al riguardo, quanto meno nei tempi lunghi; ciò che richiederebbe analisi complesse ed approfondite di cui è, di tutta evidenza, altra la sede<sup>2</sup>. A far pensare diversamente, alimentando un pessimismo che invero non parrebbe infondato, è infatti la circostanza, su cui la più sensibile dottrina ha sollecitato da tempo a fermare l'attenzione<sup>3</sup>, per cui la crisi si radica nel tessuto sociale, è cioè crisi (più e prima ancora del “rappresentante”) del “rappresentato”<sup>4</sup>, e da qui quindi ascende e contagia l'apparato, a partire appunto dalla sede in cui naturalmen-

<sup>1</sup> Traggo la prima qualifica da I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, Relazione svolta al XXXI Convegno AIC su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Trento, 11-12 novembre 2016, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2017, 2 agosto 2017, p. 7; la seconda da G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari 2016, p. 228, in nt. 117 (richiamato dalla stessa Massa Pinto a 24, in nt. 44).

<sup>2</sup> Se n'è di recente discusso in occasione del Convegno AIC sopra cit.

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss., e, dello stesso, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, p. 113 ss., spec. p. 128; più di recente, G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 21 ss., e, ora, T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *paper*.

<sup>4</sup> ... ed, anzi, dei “rappresentati”, a motivo della crescente ed eterogenea platea di coloro cui i “rappresentanti” sono chiamati a dar voce, portatori di interessi reciprocamente confliggenti e problematicamente riducibili ad unità. La democratizzazione degli ordinamenti d'ispirazione liberale, tra i quali il nostro, cui qui specificamente si fa riferimento, ha aggravato questo stato di cose, specie nel presente contesto in cui i rappresentanti sono chiamati a farsi carico non soltanto delle aspettative nutrite da coloro cui devono la loro elezione ma anche (e, talora, soprattutto) di soggetti che non partecipano al voto, quali i non cittadini, i *partners* europei, i mercati internazionali, e via dicendo [ho toccato il punto nel mio *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, in [Consulta OnLine](http://ConsultaOnLine.it), n. III/2016, 10 dicembre 2016, p. 444 ss. Indicazioni in merito agli sviluppi storici della rappresentanza in A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2016, 12 novembre 2016, spec. al § 5, e, ora, nei contributi al Convegno AIC, sopra cit.; *ivi*, con specifica attenzione alle trasformazioni della rappresentanza per effetto del “distacco degli interessi dai territori”, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico* (il riferimento testuale è a 15); cfr., al riguardo, i punti di vista di L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, e C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*].

te si situa e svolge la rappresentanza. È perciò che la crisi stessa è, in realtà, di *sistema* e, *in nuce*, della democrazia, quale valore fondante l'ordine repubblicano, non casualmente menzionato nell'*incipit* della Carta del '48.

È storia antica. Già nei banchi della Costituente si aveva avvertenza della “bancarotta” del parlamentarismo, la cui riproposizione avrebbe dunque richiesto opportuni e incisivi accorgimenti al fine di evitare i guasti già riscontrati in passato<sup>5</sup>. Solo che se la crisi è di *rappresentatività*, più (o anzi) che di *rappresentanza* in senso proprio<sup>6</sup>, i rimedi di ordine tecnico-giuridico possono valere solo fino ad un certo punto e non oltre: a mezzo di *regole*, costituzionali e non, di *buone* regole, adeguate al contesto ed ai suoi complessivi bisogni, si possono invero ottenere certi, non disprezzabili risultati, ma le regole stesse richiedono di essere accompagnate e sorrette da *regolarità* la cui affermazione può aversi unicamente in virtù di meccanismi che spontaneamente prendano forma nel corpo sociale e che risultino “sensibili” a sollecitazioni, spinte e contropinte, che nella società stessa (e, segnatamente, in ambienti politici) hanno il loro fondamento e radicamento.

Coglie dunque nel vero quella nutrita schiera di autori che, sia pure con un eccesso di semplificazione, converte e pressoché per intero risolve la crisi della rappresentanza in crisi dei partiti politici, della quale si hanno molti indici esteriori che la testimoniano e avvalorano: dall'affermazione dei partiti “personali”<sup>7</sup> al ripiego in sede di formazione delle candidature su tecnici,

<sup>5</sup> Si rammenti la condizione apposta alla opzione di fondo fatta a beneficio della forma di governo adottata nell'ordine del giorno Perassi, il quale già da tempo si era espresso nei riguardi del regime parlamentare dandovi la qualifica riportata nel testo (ne ha, di recente, riferito L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2015, p. 26 e nt. 54 per il richiamo bibl.). La sfiducia nei riguardi del Parlamento e del regime che da esso prende il nome ha radici assai risalenti: come rammentava F. FENUCCI, nella sua recensione al libro di G. Ferrara su *Il Presidente di assemblea parlamentare* (in *Temi nap.*, nn. 5-6/1967, p. 202 ss., ora in G. DIGENIO (a cura di), *Rassegna di scritti di Fulvio Fenucci*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 79 ss.), già G. Fortunato, nel suo discorso agli elettori di Melfi del 31 maggio 1900, rilevava non potersi “nutrire tutte le speranze che avevano accompagnato il primo sorgere del regime parlamentare nel continente europeo, perché ovunque attraversa una crisi che lo ha screditato agli occhi del volgo”.

<sup>6</sup> Sul punto, v., volendo, le precisazioni che sono nel mio *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, cit. Cfr., in argomento, ora, i punti di vista di O. CHES- SA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2017, 23 settembre 2017, spec. § 6 ss., e, nella stessa *Rivista*, A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, 25 settembre 2017, nonché i contributi al Convegno su *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta*, svoltosi a Milano il 13 e 14 marzo 2017, che possono ora vedersi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero speciale 1/2017, 2 ottobre 2017; G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 30 settembre 2017. Infine, i contributi al XXXII Convegno AIC su *Democrazia, oggi*, Modena 10-11 novembre 2017, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>7</sup> Su ciò, si è, con opportuni rilievi, intrattenuto non molto tempo addietro, S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2015, 7 ottobre 2015, spec. p.

scienziati e personale in genere estraneo ai partiti stessi<sup>8</sup>, seppur ad essi variamente contiguo: quasi che i partiti, consapevoli di essere ormai screditati davanti alla pubblica opinione<sup>9</sup>, si avvedano di dover puntare su volti nuovi e rassicuranti, che non alimentino il sospetto di essere contagiati dai morbi che affliggono i partiti stessi e, allo stesso tempo, inducano all'ottimismo per ciò che attiene al buon governo della cosa pubblica.

*Regole e regolarità*, nondimeno, si presentano strettamente intrecciate, implicandosi variamente a vicenda<sup>10</sup>. In una certa misura, che pure non saprei quantificare, dunque, alla crisi della democrazia può (e deve) porsi almeno in parte rimedio attraverso interventi legislativi, a largo raggio: dal rifacimento della disciplina elettorale (non solo di quella specificamente riguardante la trasformazione dei voti in seggi ma anche di quella c.d. "a contorno", specie per ciò che concerne lo svolgimento delle campagne elettorali) alla regolazione concernente la struttura dei partiti e i processi che in essa prendono forma, specie per ciò che concerne la elezione delle cariche di vertice e dei controlli su coloro che le detengono esercitati dalla comunità degli iscritti ai partiti stessi<sup>11</sup>.

3, con richiamo ad un noto studio di M. Calise; dello stesso S., più di recente, v. *La rappresentanza*, relaz. al Conv. AIC richiamato in nt. 1.

<sup>8</sup> Sulla "propensione ad affidare la regolamentazione dei conflitti ai tecnici e ai sapienti", v., nuovamente, I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, cit., 7; con specifico riguardo a *Governi tecnici e tecnici al governo*, v., con questo titolo, il volume curato da M. VOLPI, Giappichelli, Torino, 2017. Quanto, poi, alle modalità di confezione delle candidature e, specificamente, ai rischi che fanno correre le primarie, v., ora, R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2917, p. 44 ss.

<sup>9</sup> Un indice emblematico di questo diffuso sentire può vedersi nei dati riportati da M. REVELLI, *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, cit., p. 85, e tratti da un sondaggio effettuato nel 2011, i cui esiti sono stati resi noti da R. Mannheim sul *Corriere della sera*: alla domanda su come gli intervistati valutassero l'operato del Governo, il 18% aveva espresso un giudizio positivo e il 79% uno negativo; alla domanda su come veniva valutato l'operato dell'opposizione, positivamente si era dichiarato il 13% degli intervistati, negativamente l'83%. Lo stesso Revelli riferisce poi (88) l'esito inquietante di un altro sondaggio effettuato nel dicembre 2011 da *Demos*, per conto di *La Repubblica*, dal quale risultava che la fiducia nei riguardi dei partiti era inferiore al 4% (esattamente, al 3,8%) e quella nel Parlamento all'8,5%; alcuni anni dopo, dal *Rapporto Demos 2014* risultava un ulteriore calo delle percentuali: la fiducia nelle Camere veniva fissata al 7%, quella nei partiti al 3%.

<sup>10</sup> Coglie, dunque, nel vero quella dottrina (tra gli altri, D. GALLIANI, *Cambiare le regolarità politiche per preservare le regole costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) che sollecita l'adeguamento delle regolarità alle regole, ma è parimenti vero che è anche grazie al mutamento di queste ultime che possono attivarsi processi politico-istituzionali – per ciò che qui specificamente interessa – volti a ridare nuova linfa alla rappresentanza (e, per ciò stesso, alla democrazia), offrendosi così maggiori opportunità di appagamento dei bisogni più largamente avvertiti nel corpo sociale e di affermazione dei valori fondamentali di riferimento.

<sup>11</sup> Sulla necessità di una regolamentazione legislativa dei "livelli essenziali" di democrazia dei partiti, v. A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2015, 11 dicembre 2015; v., inoltre, P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanzia-*

Queste minime notazioni introduttive, bisognose di ben altri svolgimenti in sedi diverse da questa, avvalorano dunque l'idea secondo cui nella crisi della rappresentanza (*rectius*, rappresentatività) è da vedere la radice da cui si sono alimentate (e incessantemente alimentano) alcune delle più gravi torsioni sia della forma di governo che (e soprattutto) della forma di Stato (nell'accezione tradizionale di quest'ultima, che la vuole – come si sa – riferita al rapporto intercorrente tra apparato governante e comunità governata) e,

mento, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2017, p. 63 ss.; il paper su *Per una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, a cura di E. CHELI e S. PASSIGLI, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), n. 9/2017, giugno 2017, fatto oggetto di esame nel corso di un Seminario su *La regolamentazione dei partiti*, svoltosi a Roma il 12 settembre 2017; G. MELONI - P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 27 settembre 2017. In genere, sulla democrazia interna ed esterna dei partiti, di recente, G. VECCHIO, *I partiti*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio del notariato*, diretto da P. Perlingieri, ESI, Napoli, 2016, spec. parti III, IV e VI, e, ora, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30 ottobre 2017; con riguardo ai partiti politici europei, G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), n. 1/2017; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giur. cost.*, n. 2/2017, p. 929 ss., spec. p. 946 ss., e F. SAITTO, *European political parties and European public space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), n. 2/2017, 18 ottobre 2017. Per la giurisprudenza europea, v., ora, D. GIROTTI, *La Corte EDU alle prese con la democrazia interna ai partiti politici*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 181 ss. È stato fatto notare da una sensibile dottrina (A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2015, 27 novembre 2015, p. 13) che alla mancanza di una legge sui partiti ha supplito la *conventio ad excludendum*, che ha peraltro comportato “stravolgimenti profondi sul sistema dei partiti”. È difficile stabilire se qualcosa di simile oggi si abbia nei riguardi del Movimento cinque stelle, che per vero, a differenza del partito comunista di un tempo, sembra autoescludersi – perlomeno, fin qui – da accordi e maggioranze con altri partiti e movimenti politici. L'urgenza di una disciplina legislativa sui partiti, ad ogni buon conto, sembra oggi essere ancora più manifesta e pressante rispetto al passato, sol che si consideri la diffusione crescente di populismo misto ad autoritarismo che connota l'esperienza politica del tempo presente [una cruda rappresentazione della quale può, tra gli altri, vedersi nei contributi che sono nel fasc. 3/2015 di *Dir. pubbl. comp. eur.*, nonché in J.-W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?* (2016), trad. it., Università Bocconi Editore, Milano, 2017; A. SPADARO, in più scritti, tra i quali di recente *Sui rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2017, 26 gennaio 2017, spec. p. 19 ss., e, nella stessa *Rivista*, G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, 3/2017, 29 luglio 2017; D. PALANO, *Populismo*, Editrice Bibliografica, Milano, 2017; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino, 2017; G. GRASSO, *Le “mouvement 5 étoiles” et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populisme?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, p. 205 ss. e, dello stesso, ora, *La “cifra democratica” del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2017, p. 616 ss.; A. MORELLI, *La democrazia come sistema aperto: il caso italiano*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, p. 82 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, cit.; N. VEROLA, *Politica e popolo: una storia transatlantica*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 3 novembre 2017. Infine, i contributi alla prima sessione, dedicata a *Democrazia, partecipazione popolare e populismo*, del Convegno AIC su *Democrazia, oggi*, cit., e, part., *ivi*, la relazione di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*.

dunque, in buona sostanza, della democrazia quale valore fondante l'ordine repubblicano<sup>12</sup>.

Le alterazioni riscontratesi nell'esercizio dei poteri di normazione (segnatamente da parte del Governo), su cui ora rapidamente ci si intratterà, sono perciò solo un tassello di un quadro più ampio; ed è solo grazie alla visione d'insieme che quelle possono essere colte in tutto il loro spessore, apprezzandosene quindi le implicazioni per l'intero sistema.

## **2. I tratti maggiormente salienti delle pratiche di normazione poste in essere dal Governo: a) l'espansione, con l'effetto dell'affermazione di una forma di governo tendenzialmente "a trazione governativa"**

Se volessimo tentare di riassumere in due parole i tratti maggiormente salienti delle pratiche di normazione alle quali dà vita il Governo a me pare che i termini più appropriati a darne la sintetica rappresentazione siano *espansione* e *sregolatezza*.

L'una e l'altra cosa richiedono talune precisazioni.

La prima è qualità che si apprezza in prospettiva relativistica (o, meglio, relazionale). L'espansione, infatti, si coglie e misura in rapporto all'operato del Parlamento, alla estensione dei campi materiali dallo stesso occupati a mezzo di leggi. L'incapacità dell'organo in cui la rappresentanza politica emblematicamente s'incarna e svolge a far fronte ai compiti ai quali è istituzionalmente chiamato ha molte cause, alcune delle quali risalenti, altre invece più recenti. Ad ogni buon conto, è un fenomeno da tempo illustrato dalla più avvertita dottrina<sup>13</sup>; ed è chiaro che, con l'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale e l'infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale, specie a seguito del manifestarsi in forme imponenti di fenomeni come l'immigrazione a ritmi travolgenti, il terrorismo internazionale, la crisi economica, lo scarto tra i bisogni da soddisfare e ciò che per il loro appagamento riesce in concreto a farsi si manifesta viepiù vistoso ed imponente.

La rappresentanza – piaccia o no – dimostra, dunque, limiti evidenti di rendimento, perlomeno per il modo con cui ha fin qui dato risposta alle domande maggiormente pressanti di regolazione venute dal corpo sociale. Il Governo ha, pertanto, dovuto sobbarcarsi l'onere di colmare strutturali carenze delle assemblee legislative, e lo ha fatto (e fa) come ha potuto (e può).

Credo che sia solo in parte centrato il giudizio di chi ha fatto notare che si è assistito alla concentrazione nel Governo di un "potere minimo", specie per

<sup>12</sup> Sul passaggio dalla "democrazia dei partiti" alla "democrazia del pubblico" ha, ancora di recente, insistito M. REVELLI, *op. cit.*, p. 134 ss., con richiamo di un noto studio di D. Manin.

<sup>13</sup> Faccio qui richiamo solo del noto saggio di E. CHELI apparso sulla *Riv. trim. dir. pubbl.* del 1959, su *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*.

effetto dell'avocazione all'alto (a beneficio, in particolare, dell'Unione europea) di quote crescenti di sovranità<sup>14</sup>. È vero, infatti, che alla cura di molti interessi provvede ormai direttamente l'Unione (e, per la sua parte, la Comunità internazionale), ma è parimenti vero che i provvedimenti adottati in ambito sovranazionale (e internazionale), che vanno ormai distendendosi praticamente in ogni campo di vita sociale, richiedono non di rado misure attuative da parte degli Stati (e delle loro articolazioni interne, come da noi le Regioni). Lo sviluppo scientifico e tecnologico, per un verso, e, per un altro verso, la maturazione di una coscienza sociale un tempo ancora acerba o, diciamo pure, insussistente, che hanno portato alla "invenzione" di nuovi diritti fondamentali o alla rivendica di spazi di libertà e di autodeterminazione da parte di individui e gruppi sociali, di cui parimenti non si aveva ancora in un non lontano passato riscontro, ebbene tutto questo (ed altro ancora) ha sollecitato interventi tanto in ambito esterno quanto in ambito nazionale ai quali ha principalmente e talora esclusivamente fatto luogo il Governo. Non saprei poi dire fino a che punto si giustifichi qualificare come "minimo" il potere di normazione e di decisione in genere di cui l'organo dispone. Questa verifica richiederebbe analisi estese a tutto campo ed approfondite, per le quali confesso di non riconoscermi le competenze allo scopo necessarie e che comunque non possono di certo qui farsi. Sta di fatto che si sono avuti (e si hanno, a getto continuo) interventi che, ancora in un non lontano passato, non si avevano; mi pare che se ne debba tenere conto quando si "pesa" il potere di oggi in rapporto a quello di ieri.

Un punto è certo; ed è che i bisogni da appagare sono costantemente in crescita, si moltiplicano a ritmi frenetici, superano sempre, per quantità e qualità, le misure adottate per farvi fronte, quale che sia la sede (interna o esterna) in cui esse prendono forma.

Il fenomeno è particolarmente vistoso sul terreno del godimento dei diritti fondamentali<sup>15</sup>.

Senza che si possa ora qui fare neppure un cenno alla vessata questione relativa alla loro definizione ed al modo o ai modi del loro concreto riconoscimento<sup>16</sup>, anche alcuni diritti che sono diffusamente riconosciuti come tali attendono ad oggi di essere fatti oggetto di adeguata disciplina: di una discipli-

<sup>14</sup> M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit. Su *sovranità e integrazione europea*, v., ora, con questo titolo, l'intervento di A. GUZZAROTTI al Convegno AIC cit. in nt. 1.

<sup>15</sup> Si è di recente fatto il punto su ciò che si è fatto da parte del Governo a tutela dei diritti sociali in L. AZZENA, E. MALFATTI (a cura di), *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa University Press, Pisa, 2017.

<sup>16</sup> Su di che utili indicazioni sono venute dal Convegno del Gruppo di Pisa su *Cos'è un diritto fondamentale?*, svoltosi a Cassino il 10 e 11 giugno 2016 (alcuni contributi possono vedersi in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)). Adde, ora, A. CELOTTO, *Diritti (diritto costituzionale)*, in *Dig./Disc. Pubbl.*, Agg., 2017, p. 261 ss.

na, cioè, che non risulti troppo invasiva e minuta (ciò che porterebbe non poche volte fatalmente all'esito della sua caducazione per irragionevolezza) ma neppure, appunto, troppo reticente o del tutto assente (ciò che sovraccaricherebbe di un peso insopportabile altri organi, e principalmente i giudici, chiamati ad una innaturale opera di supplenza nei riguardi del legislatore)<sup>17</sup>. Molti diritti, insomma, seguitano ad essere *senza legge*<sup>18</sup> o, all'opposto, coperti da leggi infarcite di divieti e di norme in genere che soffocano l'autodeterminazione dei soggetti che reclamano tutela per i diritti stessi<sup>19</sup>.

Trovare il giusto passo o mezzo nell'apprestare la tutela stessa non è – si convenga – affatto agevole: è fin troppo comodo dall'esterno sparare bordate micidiali a carico di un legislatore che, specie in talune congiunture o in relazione a taluni diritti o interessi meritevoli di protezione, sia tirato da tutte le parti e sollecitato a problematici e non di rado sofferti bilanciamenti. Sta di fatto che è anche per ciò che la rappresentanza ha rivelato tutti i suoi limiti e la sede parlamentare in cui essa istituzionalmente s'incarna si è trovata ad essere la più esposta al fronte, compatto e variegato allo stesso tempo, delle critiche, a motivo della sua acclarata inadeguatezza allo scopo.

Pur nel carattere approssimativo ed eccessivamente sintetico della rappresentazione ora fatta, da essa si trae – a me pare – riprova dell'affermazione avutasi nell'esperienza, da noi come altrove, e pur se in modo confuso e tra non poche oscillazioni e complessive carenze, di una forma di governo –

<sup>17</sup> L'auspicio che si faccia luogo a discipline “miti” o “leggere” è stato più volte affacciato in dottrina, specie in materia di biodiritto [tra gli altri, P. VERONESI, *La legge sulla procreazione assistita alla prova dei giudici e della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2004, p. 524; S. AGOSTA, *Bioetica e Costituzione*, I, *Le scelte esistenziali di inizio-vita*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. p. 38 ss., ma *passim*; A. PATRONI GRIFFI, *Il bilanciamento nella fecondazione assistita tra decisioni politiche e controllo di ragionevolezza*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2015, 24 luglio 2015, spec. al § 5; C. CASONATO, in molti scritti, tra i quali *La fecondazione eterologa e la ragionevolezza della Corte*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 17 giugno 2014; R. CONTI, *Diagnosi preimpianto, fine vita, sperimentazione su embrioni criocongelati. Prove di dialogo incrociato fra Corti*, in *Biolaw Journal (www.biodiritto.org)*, n. 3/2015, p. 168. Infine, se si vuole, anche il mio *Procreazione medicalmente assistita e Costituzione: lineamenti metodico-teorici di un modello ispirato ai valori di dignità e vita*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/2016, 11 maggio 2016, spec. al § 2.4].

<sup>18</sup> In argomento, v., spec. A. MORELLI, *I diritti senza legge*, e G. MOSCHELLA, *Ruolo dei giudici e ruolo del legislatore a tutela dei diritti fondamentali*, entrambi in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, Giappichelli, Torino, 2016, risp., pp. 1452 ss. e 1486 ss.; i contributi ospitati nel fasc. 2/2016 di *Dir. pubbl.*; P. BONINI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra la legislazione per omissione e decisione giurisdizionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2017, 5 luglio 2017; G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, relaz. al Seminario del Gruppo di Pisa su *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, Brescia 24 novembre 2017, in *paper*, e, già, se si vuole, il mio *Linguaggio del legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, in [Consulta OnLine](http://ConsultaOnLine), n. III/2015, 13 novembre 2015, p. 769 ss.

<sup>19</sup> Si sfiora qui una annosa e complessa questione riguardante la determinazione della linea di confine tra auto- ed eteronormazione in un ordinamento che ha nel pluralismo sociale, in ciascuna delle sue espressioni e in tutte assieme, la propria bandiera.

com'è stata efficacemente chiamata – tendenzialmente “a trazione governativa”<sup>20</sup>.

V'è da dire che a quest'esito ha concorso, unitamente al contesto politico-istituzionale sopra sommariamente descritto, anche un figurino costituzionale largamente incompleto e complessivamente invecchiato (ed anzi, a dirla tutta, nato già vecchio in rapporto al contesto in cui era destinato a calarsi e ad operare). Non dico – si badi – che il modello costituzionale ha incoraggiato le torsioni e gli scostamenti dallo stesso modello avutisi nell'esperienza, ma che esso abbia potuto opporre ben poche risorse avverso il loro impianto mi parrebbe innegabile.

Come si vede, si ha qui riprova di quell'intreccio tra regole e regolarità, di cui poc'anzi si diceva. L'esistenza di vizi originari (e successivamente non riparati) di costruzione ha dato vita, unitamente ad alcune regolarità fortemente discoste dai (e talora frontalmente contrapposte ai) principi di struttura dell'ordinamento costituzionale, ad una miscela esplosiva che ha reso complessivamente irricognoscibile l'esperienza alla luce del modello.

Un solo esempio per tutti. La laconicità del dettato costituzionale in fatto di normazione governativa delegata e di urgenza ha fatto sì che i limiti per la stessa valevoli siano risultati inadeguatamente espressi ovvero formulati a mezzo di previsioni timide, incerte, oggettivamente ambigue. E l'effetto di questo stato di cose è stato – come si sa – una ipertrofia e sregolatezza della normazione stessa, accompagnata nei suoi non lineari sviluppi da una altalenante giurisprudenza costituzionale, ispirata al principio dello *stop and go* e, perciò, essa stessa di difficile lettura per ciò che attiene al suo complessivo orientamento.

### **3. Segue: b) la sregolatezza, e la ricerca dei suoi possibili rimedi, al piano dei procedimenti così come a quello della struttura e dei contenuti degli atti, anche in vista di un complessivo riordino istituzionale di cui si avverte in modo pressante il bisogno.**

La *sregolatezza* – come si viene dicendo – è l'altro dei tratti maggiormente espressivi delle più salienti vicende della normazione, specie di quella di mano governativa. Ormai a colpi di decreti-legge, leggi di conversione, leggi di delega e decreti legislativi si fa praticamente di tutto, dandosi peraltro vita a commistioni di funzioni e di atti che, a tacer d'altro, appaiono problematicamente riconciliabili col principio della separazione dei poteri e la tipicità dei ruoli ad esso sottesa<sup>21</sup>. Gli argini costituzionali si sono, dunque, dimostrati

<sup>20</sup> Ancora A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, cit., spec. p. 5 ss.

<sup>21</sup> Basti solo pensare ai casi di deleghe legislative contenute in leggi di conversione dei decreti-legge o ai casi in cui questi ultimi innovano a leggi di delega, e via dicendo. Su queste ed altre vicen-

troppo bassi per non essere agevolmente e pressoché sistematicamente scavalcati dal fiume in piena di una normazione fin troppo esuberante.

Ci si deve chiedere se a tutto ciò sia possibile, almeno in parte, porre rimedio e quali siano le misure allo scopo consigliabili.

Sulla carta le ricette non mancano; il punto è, però, vedere se si danno le condizioni di contesto per la loro messa a frutto.

Credo che le novità debbano investire, in primo luogo e di petto, la sede della rappresentanza politica e che, perciò, debba essere ripensato da cima a fondo il procedimento legislativo. Da tempo, mi sono fatto convinto che la legge, così com'è, sia un autentico ferro vecchio, arrugginito<sup>22</sup>, bisognoso di essere complessivamente rifatto, nella forma-procedimento così come nella sostanza, nei contenuti.

Per l'un verso, non reputo qui opportuno riservare neppure un cenno alle novità al riguardo prefigurate dalla riforma "Renzi-Boschi" (o da precedenti progetti andati essi pure a male). Il tema non è di attualità nell'agenda politica dopo la clamorosa bocciatura della riforma dal voto popolare del dicembre 2016 e non credo perciò che giovi ripensare a modifiche strutturali della rappresentanza, per l'una o l'altra ragione, problematicamente realizzabili. È evidente, ad ogni modo, che le novità di ordine procedimentale si legano strettamente ed inscindibilmente all'assetto delle assemblee (e, segnatamente, alla eventuale diversificazione della rappresentanza<sup>23</sup>). Restando al bicameralismo così com'è delineato nella Carta ad oggi in vigore, credo che convenga far luogo ad una riarticolazione per l'aspetto procedimentale dei tipi di legge, stabilendo maggioranze differenziate per alcune specie di legge e facendo luogo a procedimenti integrati, aprendo dunque le porte delle assemblee all'ingresso di soggetti esponenziali della società<sup>24</sup>. La stessa Costituzione –

de, tra gli altri e di recente, v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016; A. ALBERTI, *Il mono-fondamento della decretazione legislativa delegata e le sue ricadute pratiche*, in *Quad. cost.*, n. 4/2016, p. 721 ss. e, della stessa, *amplius*, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015; L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2017, 26 gennaio 2017, e S. ROSSI - N. SCARPELLINI, *La tartaruga a vela. Funzioni ed evoluzione del decreto-legge nell'ordinamento costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 giugno 2017.

<sup>22</sup> L'immagine è nel mio *Dal caos delle fonti*, secondo forma, *all'ordine delle norme*, secondo valore: *note dolenti su un'annosa e spinosa questione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 474.

<sup>23</sup> Sui caratteri delle rappresentanze "indirette", di recente, T. CERRUTI, *Crisi della rappresentanza ed elezioni indirette: alcune considerazioni sul più recente dibattito italiano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 gennaio 2017).

<sup>24</sup> Questo bisogno – segnale di passaggio – è avvertito anche in ambito regionale. Ad es., in una bozza di nuovo statuto della Regione siciliana, di recente messa a punto da alcuni costituzionalisti siciliani, sono numerosi i casi di previsione di leggi regionali per la cui approvazione è richiesta una

come si sa – aveva pensato a qualcosa di simile<sup>25</sup>; altro è però l'accordo (in senso lato) che precede l'attivazione del procedimento legislativo e resta formalmente a questo estraneo, pur condizionando la validità degli atti approvati a seguito dello stesso, ed altra cosa la partecipazione *nel* procedimento, vale a dire il pur occasionale incardinamento nello stesso di moduli pattizi, pure variamente disegnabili (si può andare, infatti, dai pareri “rafforzati”, che obbligano cioè il decisore che voglia discostarsene ad un aggravamento di maggioranza, alle vere e proprie intese).

Uno scenario di questo tipo è quello che nel modo più efficace rende l'idea di quell'intreccio tra le dinamiche della forma di governo e quelle della forma di Stato, alle quali si faceva poc'anzi cenno, nel modulo della partecipazione rinvenendosi la soluzione più adeguata a dare nuova linfa alla democrazia nello Stato costituzionale<sup>26</sup>.

Accanto alle novità di procedura devono quindi aversi – come pure si diceva – novità di ordine sostanziale.

Com'è chiaro, è qui che, con particolare evidenza, si tocca con mano la crisi della rappresentatività, che non dà modo – se non ormai in casi limitati – alle leggi ed agli atti di normazione in genere di mostrarsi coerenti, a un tempo, rispetto ai bisogni più largamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale e ai fini-valori costituzionali visti nel loro fare sistema.

La struttura delle leggi, se opportunamente rifatta, potrebbe almeno in parte rimediare a questo stato di cose; ma da sola, com'è chiaro, non basta. Conformandosi infatti le leggi quali fonti *per principia*, connotate cioè da essenzialità e duttilità di disposti, verrebbero centrati in un sol colpo diversi obiettivi.

E così, per un verso, si agevolerebbe – come si diceva – la rispondenza a ragionevolezza dei disposti medesimi, offrendosi l'opportunità agli operatori (e, segnatamente, ai giudici) di poter ricercare di volta in volta la soluzione maggiormente adeguata alle complessive esigenze del caso.

Per un altro verso, proprio per ciò, si avrebbero non pochi benefici di ordine istituzionale, specie per ciò che concerne il riequilibrio dei rapporti, in atto fortemente squilibrati, tra legislatore e giudici. Oggi è, infatti, assai raro rinvenire il giusto mezzo nello svolgimento dei rapporti medesimi; di contro,

maggioranza diversa da quella semplice, nel mentre l'assemblea è sollecitata ad avvalersi altresì del concorso di soggetti ad essa estranei (la bozza può vedersi, unitamente ai contributi scientifici che ne danno la illustrazione e giustificazione, in A. RUGGERI - G. D'AMICO - L. D'ANDREA - G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino, 2017).

<sup>25</sup> Di tipi di legislazione “pattizia” si fa menzione – come si sa – negli stessi principi fondamentali, ad es. per ciò che concerne la disciplina del fenomeno religioso.

<sup>26</sup> Su di che v., nuovamente, i contributi al Convegno su *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta*, cit., e gli altri al Convegno AIC su *Democrazia, oggi*, cit. Infine, A. MORELLI, *La democrazia come sistema aperto: il caso italiano*, cit.

si assiste ora a leggi – come si diceva – connotate da eccessiva rigidità ed infarcite di divieti sovente irragionevoli ed ora a mancanza di leggi, con grave pregiudizio delle aspettative più largamente avvertite in seno al corpo sociale. In un caso e nell'altro, i giudici si trovano investiti di compiti assai gravosi il cui adempimento di frequente li espone comunque a critiche diffuse sia in ambienti politici che presso la pubblica opinione. Ed è francamente penoso, paradossale, che queste critiche provengano alle volte proprio dalle sedi della direzione politica, vale a dire da coloro su cui specificamente grava la responsabilità dei maggiori guasti riscontrabili in seno alla normazione.

Quando poi le leggi ci sono ma risultano dotate di enunciati ora lacunosi ed ora fin troppo stringenti, nei quali sono fatte scelte “secche” a beneficio unicamente di alcuni interessi pur costituzionalmente meritevoli ma a discapito di altri ugualmente bisognosi di protezione, ecco che le leggi stesse si espongono alla loro caducazione ovvero alla riscrittura, volta a renderne per quanto possibile flessibile la struttura. Ciò che si ha talvolta in modo fisiologico, da parte del giudice costituzionale (specie a mezzo di additive di principio), talaltra in forme improprie, da parte dei giudici comuni che si avventurino ad incisive, seppur più o meno abilmente mascherate, manipolazioni per via interpretativa<sup>27</sup>.

Insomma, se le leggi non vengono alla luce quali fonti-“direttive”, *per principia* appunto, vengono poi commutate in tali per mano dei giudici, con esiti però – qui è il punto – non di rado oggettivamente forzati, non rispettosi della genuina intenzione del legislatore né di quella tipicità dei ruoli che – come si rammentava – è l'essenza stessa della separazione dei poteri.

#### **4. Rimedi specificamente vevoli per gli atti governativi di normazione e rilevanti al piano delle *regole* come pure a quello delle *regolarità*.**

Le notazioni appena svolte possono valere non soltanto per le leggi ma, sia pure con taluni adattamenti, anche con riguardo agli atti di normazione del Governo. È chiaro, infatti, che il bisogno di discipline flessibili, se vale (come vale), non può che permeare l'intera area su cui si dispongono gli atti produttivi di norme, quale che sia la sede in cui se ne abbia la confezione. Allo stesso modo, anche il bisogno di discipline per quanto possibile “partecipate” o, diciamo pure, “pattizie”, aperte al concorso di altre istituzioni e della comunità governata, si avverte esso pure a tutto campo, intensamente. L'armonico innesto delle vicende e degli equilibri della forma di governo nel tronco della forma di Stato, in rispondenza al principio democratico nel suo fare sistema

<sup>27</sup> E non è superfluo qui accennare alla circostanza per cui una spinta, ancorché involontaria, a questa tendenza è venuta dalla teoria della interpretazione conforme, vigorosamente patrocinata – come si sa – dalla giurisprudenza costituzionale, oltre che da larghi strati della dottrina.

coi principi restanti, ha dunque da rendersi visibile e farsi apprezzare per ogni dove e in modo complessivamente appagante, non già solo in parte e con riferimento alle sole leggi.

D'altro canto, per il tramite della partecipazione in parola possono affermarsi forme di controllo politico (anche diffuso) che, per un verso, ridarebbero nuova linfa alla rappresentanza e, per un altro verso, colmerebbero almeno in parte talune carenze dei controlli *ex post*, specie in sede giurisdizionale. Il complessivo riequilibrio del sistema, dunque, non può farne, in alcun caso o modo, a meno.

Con riguardo agli atti del Governo, poi, si può pensare a talune innovazioni – ancora una volta, sia al piano delle regole che delle regolarità – per essi specificamente vevoli e idonee a rimediare ad alcuni guasti da tempo denunziati e, tuttavia, ad oggi fortemente radicati nell'esperienza.

Ne elenco solo alcune, con la massima rapidità, facendole precedere dalla generale avvertenza per cui le novità in parola richiedono, a mia opinione, di essere iscritte nella Carta costituzionale o, come che sia, di avere in questa un esplicito appiglio, restando altrimenti strutturalmente deboli, quando non addirittura in tutto inefficaci, secondo quanto peraltro hanno ampiamente dimostrato annose esperienze<sup>28</sup>.

Si pensi, dunque, a misure razionalizzatrici al piano costituzionale di alcune pratiche consolidate (quale la consultazione parlamentare sugli schemi dei decreti delegati) ovvero di limiti enunciati nella legge 400 dell'88 – come, invero, si era prefissa di fare la riforma “Renzi-Boschi” – e ridefiniti dalla giurisprudenza. La qual cosa, a tacer d'altro, gioverebbe allo scopo di evitare o, comunque, contenere sensibilmente alcune oscillazioni vistose e repentini mutamenti d'indirizzo della giurisprudenza stessa, concorrendo dunque alla sua stabilizzazione<sup>29</sup>.

Ovviamente, non necessariamente può pensarsi a misure di mero recepimento di talune pratiche già invalse; può anche farsi luogo a novità in controtendenza rispetto ad esse. Penso, ad es., al bisogno di stringere ancora di più la morsa sulla normazione d'urgenza, rivedendo la “dottrina” della Corte per ciò che attiene al sindacato sulla stessa per l'aspetto della ricorrenza dei presupposti fattuali che ne giustificano l'adozione, un sindacato che – come si è

<sup>28</sup> Faccio subito un esempio, sul quale non posso indugiare e che, ancora una volta, vale per le leggi come per altri atti ancora di normazione, tra i quali appunto quelli di produzione governativa. Così, il canone che prescrive le sole abrogazioni espresse è ormai provato che non riesce a sortire gli effetti sperati se enunciato in leggi comuni e, perciò, privo di base costituzionale. E così via per molti altre vicende della normazione.

<sup>29</sup> ... sempre che, ovviamente, si faccia buon uso del *drafting*, altrimenti c'è il rischio di peggiorare addirittura le cose, come con ogni probabilità si sarebbe avuto qualora fosse giunta in porto la più volte richiamata riforma “Renzi-Boschi”. Questa, però, del linguaggio costituzionale è una generale questione cui non si può adesso riservare neppure un cenno.

rilevato in altri luoghi – non dovrebbe aversi unicamente nei casi di “evidente mancanza” dei presupposti medesimi, come invece opina la Corte stessa<sup>30</sup>, ma, puramente e semplicemente, laddove essi non si abbiano<sup>31</sup>.

Per vero, non dovrebbe mettersi nero su bianco che gli atti-fonte di primo grado vanno annullati dal giudice costituzionale quando si dimostrano incostituzionali, e non già nel solo caso che ciò risulti “evidente”. Tuttavia, la circostanza per cui è venuto al riguardo a formarsi l’indirizzo giurisprudenziale che conosciamo, potrebbe consigliare di riservare almeno un cenno nella Carta novellata al fatto che i decreti-legge non fanno eccezione alcuna alla regola valevole per ogni altro atto del loro stesso grado.

Quanto, poi, alla normazione delegata, sarebbe consigliabile, specie in caso di mancata o insufficiente apertura, nel senso sopra precisato, del procedimento di formazione delle leggi di delega, far luogo all’apertura stessa almeno in sede di confezione del parere sugli schemi dei decreti delegati. Si tratterebbe, sì, di una partecipazione di grado minore, perlomeno al piano giuridico-formale, dal momento che punto primario di riferimento per la normazione governativa rimane la legge di delega, nel mentre il parere, pur se dotato di non irrilevante forza politica persuasiva, non costituisce a rigore parametro della validità della fonte governativa. Le relazioni istituzionali, nondimeno, come tutti sanno, risultano solo in parte ispirate e in varia misura conformate da esperienze dotate di giuridico rilievo, di non secondaria importanza essendo le valenze politiche dalle stesse concretamente espresse e variamente idonee a lasciare un segno sugli equilibri complessivi del sistema.

Le aperture, specie alla società civile, hanno poi bisogno di affermarsi anche in occasione dei controlli. Penso, ad es., al bisogno di far luogo ad incisive correzioni dell’indirizzo giurisprudenziale in tema di interventi nei giudizi sulle leggi, specie nei procedimenti in via di eccezione.

Qui, però, si apre un nuovo campo di analisi, su cui si situano questioni complesse che finiscono con l’investire l’intero ingranaggio della giustizia co-

<sup>30</sup> Notazioni di vario segno su quest’orientamento in F. CERRONE, *Fantasmata della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2015, 15 luglio 2015 e, più di recente, G. BERNABEI, *Carattere provvedimentale della decretazione d’urgenza. L’amministrazione con forza di legge*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2017, spec. al cap. II. Una spia del difetto dei requisiti fattuali può vedersi negli emendamenti, specie in quelli maggiormente innovativi e non rispettosi del canone della “omogeneità”, apportati ai decreti in sede di conversione (su ciò, ora, L. DI STEFANO, *La decretazione d’urgenza*, cit., spec. al § 4). Ciò che, nondimeno, possiede un valore meramente indiziario, bisognoso di ulteriori riscontri, dal momento che le modifiche apportate dalle Camere non necessariamente disvelano la carenza dei requisiti stessi.

<sup>31</sup> Sappiamo tutti qual è la ragione che ha indotto il giudice costituzionale ad assumere questa posizione, timoroso di trovarsi altrimenti esposto alla critica strumentale di voler sovrapporre la propria volontà politica a quella degli organi tra i quali intercorre la relazione fiduciaria. Sta di fatto, però, che l’opzione adottata è essa stessa, intrinsecamente, politica e che ha portato (e porta) all’esito di relativizzare la rigidità costituzionale.

stituzionale, il suo modo di porsi davanti alla società e di rendere il servizio al quale è chiamata nei riguardi della stessa e della Costituzione che ne è a fondamento. A tutto ciò, dunque, non può ora farsi cenno alcuno, quella sopra evocata al pari di altre novità relative al sindacato di costituzionalità dovendosi iscrivere nel quadro di un generale ripensamento dei meccanismi della giustizia costituzionale che va – com'è chiaro – fatto, col dovuto approfondimento, in sedi diverse da questa.