

RECENSIONE A ANDREA CARDONE, *SISTEMA DELLE FONTI E FORMA DI GOVERNO. LA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA REPUBBLICA TRA MODELLO COSTITUZIONALE, TRASFORMAZIONI E RIFORME (1948-2023)*, IL MULINO, BOLOGNA, 2023*

PAOLO CARNEVALE**

* Contributo non sottoposto a referaggio in conformità a quanto previsto nel Regolamento della Rivista.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma Tre.
Contatto: paolo.carnevale@uniroma3.it.

1. Quel che colpisce del bel libro di Andrea Cardone, prima ancora dei significativi risultati cui perviene la sua analisi, è la scelta di metodo che intesse ed orienta la ricerca, enunziata sin dal titolo del volume ed esplicitata nel dipanarsi del corposo studio.

Mi riferisco, innanzitutto, all'opzione di operare un'indagine sull'assetto del c.d. sistema delle fonti alla luce degli orientamenti e delle oscillazioni che contrassegnano la dinamica dei rapporti all'interno della forma di governo, i quali riflettono i mutevoli indirizzi che percorrono, animandola, la società politica.

Si sa, infatti, che dietro l'articolazione del sistema delle fonti si cela un disegno riguardante l'allocazione del potere, giacché – come opportunamente e con estrema chiarezza sottolineato dalla migliore dottrina – la fonte «è espressione di un potere; è lo strumento attraverso il quale si esercita il potere normativo da parte degli organi cui l'ordinamento lo attribuisce», donde «l'estrema politicità della materia delle fonti che il suo carattere altamente tecnico non vale a celare; i rapporti tra fonti rispecchiano l'assetto di potere, corrispondono ai rapporti fra gli organi o i soggetti che le emanano» (Carlassare). In tal modo, come pure è stato osservato, il tema delle fonti ed il suo studio finiscono per essere «una sorta di osservatorio privilegiato dell'intero diritto costituzionale», per la prossimità della problematica delle fonti, in specie, «al cuore del diritto costituzionale tradizionalmente inteso: cioè con gli assetti della forma di governo e della stessa forma di Stato» (Paladin).

Ebbene, si tratta di un approccio che tende in qualche misura a recuperare il senso di quell'antica e più risalente concezione delle fonti del diritto di stampo subiettivo (od organico) che fa riferimento al soggetto od ai soggetti cui è attribuito il potere di adottare l'atto (o fatto) normativo, finendo per designare fonte l'autore delle regole che ne è il soggetto produttore. Concezione, via via, svalutata e progressivamente marginalizzata dall'affermarsi dell'altra – di matrice obiettiva – che fa perno sull'atto o fatto produttivo in sé, in quanto fattispecie direttamente oggetto di qualificazione giuridica, il cui successo ha relegato la prima nell'album della storia quale «nozione ormai tarda, particolarmente diffusa tra gli storici (e segnatamente tra i romanisti)», frutto altresì di un evidente errore prospettico dovuto allo «scambio fra l'atto o fatto produttivo e il soggetto e i soggetti che lo adottano» (Ruggeri).

Il fatto è però che quel dominio ha recato con sé il rischio di una disattenzione (o comunque minore attenzione) nei confronti dell'«idea della compenetrazione sussistente tra l'esperienza politico-istituzionale e la produzione giuridica, tra gli equilibri di potere storicamente dati e le forme positive della loro manifestazione» (Ruggeri). Onde, la considerazione che dietro al sistema delle fonti e alla loro collocazione in esso ci sia «il grado di potere degli organi o delle autorità da cui la norma è stata emanata» (Carrè de Malberg), e «perciò ci siano i soggetti titolari della potestà normativa [... di modo da rispecchiare]

l'assetto (formale, e soprattutto, nella prassi concreta, contingente e sostanziale) dei rapporti tra tali soggetti nella forma di governo intesa nella sua dinamica reale» (Rimoli), pur nella sua ovvietà (e forse proprio in forza di essa) ha finito un po' per perdere di centralità nello sguardo sul sistema delle fonti del diritto.

È questa la prospettiva teorica abbracciata dallo studio condotto da Andrea Cardone. Niente di granché nuovo, si dirà. Se non fosse che sin qui nessuno aveva corroborato il descritto connubio fra dimensione soggettiva e dimensione oggettiva delle fonti con un'analisi a tappeto delle vicende che hanno accompagnato l'intero percorso evolutivo della forma di governo e del modello costituzionale delle fonti in epoca repubblicana. E questo significa non solo dare una inusitata robustezza all'idea di fondo, ma soprattutto offrirne una rilevante chiave di lettura. Questo fa sicuramente dello studio di Andrea Cardone uno snodo importante della riflessione costituzionalistica in materia.

Quella compiuta è – si diceva – un'attenta ricostruzione delle principali vicende che hanno scandito lo sviluppo e le dinamiche della forma di governo – collocate in tre distinte fasi: quella dell'epoca della ricerca del compromesso a fini di svolgimento del programma costituzionale (1948-1993); quella del tempo del maggioritario (1993-2011); quella, infine, dell'eclissi del bipolarismo verso approdi diversi (2012-2023) – onde erigerle, una volta opportunamente ordinate, da un verso, a scenario in cui inserire l'esplicarsi delle molteplici tendenze che attraversano il processo normo-riproduttivo e il graduale riconformarsi dell'assetto dei rapporti fra le diverse fonti e, dall'altro, a contesto che ne costituisce in buona misura la forza motrice e la ragion d'essere.

Ora, l'utilizzo dell'analisi per periodi, incentrata su fasi di lungo periodo, consente a Cardone di individuare le linee di tendenza degli sviluppi evolutivi della forma di governo e del sistema delle fonti. E ciò al fine di perseguire quello che è uno dei principali obiettivi dello studio: apprezzare e valutare le distorsioni prodotte (anche) nel sistema della produzione normativa dal succedersi delle emergenze che hanno accompagnato l'ultimo quindicennio: quella economico-finanziaria di fine anni 10 di questo secolo; quella pandemica di inizio anni 20 e quella bellica più recente.

Si tratta di un'intuizione che sento di condividere perché, mai come nelle contingenze richiamate l'emergenza s'è presentata, più che come occasionale fattore di trasfigurazione – destinato, sì, a suscitare reazioni scandalizzate dinanzi alla distorsione prodotta – quale strumento di emersione di processi che in quelle drammatiche congiunture hanno trovato il loro epifenomeno, ma non la propria ragione esclusiva né il principale terreno di coltura. Piuttosto, semmai, il luogo della loro enfattizzazione. Ciò deve spingere l'analisi della deformazione del modello costituzionale della produzione del diritto oggettivo che si è determinata in quei contesti emergenziali *al di fuori di essi*, al fine di cogliere

le spinte anticipatrici che l'emergenza di turno ha finito semplicemente per rendere più visibili. In questo senso, l'emergenza per lo studioso delle fonti si trasforma einsteinianamente in opportunità e lo scandalo da essa generato risponde pienamente al monito evangelico (*Oportet ut scandala eveniant*).

2. La seconda scelta di metodo riguarda la predilezione del sintagma “modello costituzionale delle fonti” in luogo della (o in aggiunta alla) formula usualmente utilizzata di “sistema delle fonti”. Si tratta di preferenza che, lungi da baloccamenti di stampo esclusivamente (o prevalentemente) nominalistico o da strategie elusive prescelte per aggirare ricorrenti *querelle* circa la perdurante esistenza del “sistema”, mi sembra espressiva dell'approccio di fondo al problema del rapporto fra assetto costituzionale delle fonti e dinamica della forma di governo prescelto dall'A.

La modellistica, si sa, è quella tecnica di analisi e rappresentazione del reale che, almeno in una delle diverse accezioni, consente di gestire la molteplicità dei fenomeni attraverso interventi di essenzializzazione volti a coglierne i tratti identitari-qualificanti su cui poi poter compiere operazioni di aggruppamento. Ad essa fa ricorso anche il giurista: si pensi allo studio delle forme di governo o dei sistemi elettorali e di giustizia costituzionale. Temi, questi, affrontati ricorrendo in modo significativo all'approccio per tassonomie. Ebbene, essa richiede che venga colto del molteplice reale l'*ubi consistam* delle sue diverse figurazioni, onde poter far leva su di esso per costruire catalogazioni in cui sistemarlo-ordinarlo e renderlo così più facilmente intellegibile. Insomma, bisogna far uso di quella giusta approssimazione *quodammodo* elogiata dal noto apologo dei cartografi di Borges (“Del rigore della scienza”), nel quale si racconta di un impero in cui, per raggiungere la sua estrema perfezione, l'arte della cartografia aveva finito per produrre mappe sempre più grandi sino a raggiungere il punto culminante con la realizzazione di una carta geografica coincidente perfettamente con il territorio dell'impero. Senonché, quella mappa enorme sommamente fedele all'oggetto rappresentato era assolutamente inutile, come ben capirono le generazioni successive che – dice Borges – «non senza Empietà la abbandonarono all'Inclemenze del Sole e degl'Inverni. Nei deserti dell'Ovest rimangono lacerate Rovine della Mappa, abitate da Animali e Mendichi; in tutto il Paese non c'è altra reliquia delle Discipline Geografiche».

Nell'ottica del volume di Cardone, il ricorso al modello serve esattamente ad immergere l'assetto delle fonti nella logica della flessibilità e delle possibili fluttuazioni che in esso si generano proprio per via delle alterne vicende e dei mutevoli equilibri che si affermano nel dinamico svolgersi dei rapporti che intessono e denotano la nostra forma di governo. E serve, soprattutto, ad individuare quell'*ubi consistam* dell'assetto costituzionale del circuito normo-

riproduttivo da preservare a fronte delle oscillazioni perché il modello costituzionale delle fonti risulti salvaguardato e la flessibilità, da pregio, non si trasformi in tradimento. Si tratta del principio di centralità parlamentare che, prima che sul piano normativo, si identifica e sostanzia nel divieto di espropriazione del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo. Centralità che, a fronte della identificazione in via esclusiva con la centralità della legge, finisce per trovare espressione anche attraverso forme ed istituti volti al coinvolgimento delle Camere che, anche senza attingere allo strumento di normazione proprio, son poste nella condizione di intervenire nei processi normativi "altri" per svolgere quel ruolo di legittimazione democratica dei circuiti di produzione del diritto oggettivo che costituisce la ragione di fondo ed il vero criterio ordinativo del modello.

3. A testimoniare la bontà dell'impostazione di fondo adottata è tutta la parte centrale dello studio che, ricostruendo nelle diverse fasi l'andamento dei rapporti all'interno del circuito dell'indirizzo politico e delle varie traversie che accompagnano l'atteggiarsi della politica, ci offre l'immagine del modello costituzionale del quadro normativo quale specchio riflesso di quella evoluzione, ad essa intrecciato in un nesso di inestricabile intercessione.

Ecco, perciò, che nella fase del c.d. parlamentarismo compromissorio quel modello imperniato sulla centralità parlamentare vive indubbiamente la sua età dell'oro e sperimenta il massimo splendore, trovando, in specie, nella legislazione riformista degli anni 70 e nella modifica dei regolamenti parlamentari dell'inizio di quel decennio la sua più fedele raffigurazione. Nella fase successiva – quella cioè dell'avvento del maggioritario – la tendenza si inverte in modo significativo, stante l'evidente retrocessione della logica della rappresentanza e l'ascesa dell'esigenza di governo che quell'avvento reca con sé. Quasi ad emblematicamente illustrare questo significativo cambio di passo (ed il complessivo mutar di scenario) sono i diversi tentativi di operare riforme costituzionali ad ampio spettro, che prospettano la via breve della deroga al procedimento *ex art. 138 Cost.*, da un verso, e, dall'altro, la progressiva trasformazione della Costituzione da cornice ad oggetto del dibattito politico. Il che comporta in modo sempre più evidente la collocazione della questione della riforma costituzionale nella faglia maggioranza-opposizione, come chiaramente sinboleggiato dall'approvazione "a colpi di (strettissima) maggioranza" della legge costituzionale n. 3 del 2001 di revisione dell'intero titolo V della seconda parte della Costituzione.

È in questa fase che si afferma, in modo inequivocabile e da diversi punti di vista, la signoria del Governo sui meccanismi produttivi del diritto oggettivo: signoria sulla strumentazione, ma anche, e se possibile ancor più, sui processi. Signoria destinata a sopravvivere all'eclissi della fase in cui s'è affermata, ed

anzi ad ulteriormente incrementarsi nel terzo momento della periodizzazione proposta – quello che dall'avvento della logica terzopolista giunge sino ai nostri giorni – quasi fosse una spinta irrefrenabile che alligna oramai nella natura delle cose. La marginalizzazione del ruolo del Parlamento nei processi di produzione normativa si fa regola paradigmatica, portando il modello costituzionale del sistema delle fonti ad una torsione ai limiti della trasfigurazione. A rappresentarla, in ragione dell'esemplarità che a questo riguardo la connota, la prassi dell'approvazione di provvedimenti legislativi nella forma di maxi-emendamenti gravati dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo che imperversa nelle aule parlamentari in occasione della conversione dei decreti-legge e dell'approvazione delle leggi di bilancio, cui potrebbe aggiungersi – per la sua mostruosità – la tecnica della “conversione convergente” di più decreti-legge nella medesima legge di conversione.

Si comprende bene, allora, che la tesi della discontinuità (al più) quantitativa, ma della sostanziale continuità qualitativa delle degenerazioni dei meccanismi riproduttivi che le tre crisi – quella economico-finanziaria, quella pandemica e quella bellica – che si sono susseguite negli ultimi due decenni hanno prodotto – tesi abbracciata *ab initio* dall'A. – trova, in questo quadro, facile dimostrazione. E con essa la metamorfosi dell'emergenza: da luogo dell'operare di fattori esogeni in grado di torcere la fisiologia ordinamentale in volano di processi endogeni che quella torsione hanno in fondo preparato ed anticipato attenuando sensibilmente il salto di qualità impresso.

4. Certo nessuno dimentica (e non lo fa certo Andrea Cardone) che una simile deriva della forma di governo parlamentare e del modello costituzionale delle fonti che vi si innesta discende da molteplici ragioni motrici di contesto (si pensi soltanto alla progressiva erosione della sovranità statale e al transito di una cospicua fetta delle scelte di indirizzo politico in sede europea o alla pressione temporale del decidere imposta dalle esigenze della contemporaneità).

Ci si domanda, però, se ed in qual misura l'ordinamento si presenti come un che di meramente poroso o possa fare ricorso a strumenti contenitivi dell'evidente torsione del modello costituzionale del sistema delle fonti. Se, in particolare, il rispetto delle norme sulla normazione iscritte e desunte dalla Costituzione possa reclamare l'attivazione di un possibile argine, ove se ne intenda far uso.

A questo riguardo, segnalo un certo scetticismo dell'A. nella possibilità che una virtualità del genere possa riconoscersi all'opera, ad esempio, del giudice costituzionale e, in specie, al sindacato di legittimità costituzionale.

A suo giudizio si sommerebbero, a questo proposito, una serie di fattori interdittivi: dalla difficoltà legata ad una scarsa incisività o meglio ad un insufficiente rendimento delle prese di posizione della Corte costituzionale, spesso

dimostratesi inidonee a produrre risultati conformativi delle prassi distorsive; all'atteggiamento assai prudente nei riguardi del circuito dell'indirizzo politico che la stessa ha mostrato dinanzi a questioni evocanti pratiche normative espressive dell'effettività delle dinamiche instaurate fra i soggetti di quel circuito. Sino a giungere a quella che, di là dagli atteggiamenti dei diversi attori in campo, appare la *causa causans* rappresentata dal limite strutturale del controllo rimesso al giudice costituzionale, legato al necessario rispetto dello spazio riservato alla discrezionalità politica del legislatore. Limite scolpito nella previsione dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953 che, come noto, recita: il «controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento». Rispetto che si traduce nella necessità «di salvaguardare, ove possibile e per quanto possibile, il circuito formativo ed espressivo del compromesso politico, che trova il suo ideale completamento nelle maglie larghe che connotano lo svolgimento della forma di governo parlamentare e che costituisce il motivo per cui [...] la centralità parlamentare rappresenta il fulcro del modello costituzionale del sistema delle fonti».

Ne discende che, se è vero – come l'intero volume dimostra – che la dipendenza dell'assetto del sistema delle fonti dal concreto atteggiarsi dei rapporti delineantesi all'interno della forma di governo fa sì che «certe fluttuazioni del “baricentro normativo” del rapporto Parlamento-Governo siano da considerare fisiologiche», onde «il *range* del costituzionalmente legittimo [...] si definisce in maniera dinamica entro il limite invalicabile rappresentato dal divieto di espropriare il Parlamento dalle sue funzioni di indirizzo politico e di controllo nei confronti del Governo», allora se ne deve ritrarre la conseguenza per cui il sindacato della Corte costituzionale su atti espressivi di prassi alteranti non può che essere “situato”, chiamato cioè ad apprezzare le condizioni di contesto in cui una situazione di viziosità si è generata. Ne consegue che si debba discernere l'ipotesi nella quale, ad esempio, che una norma disomogenea introdotta nel testo di un decreto-legge sia «frutto dell'approvazione di un maxi-emendamento governativo [...] ovvero che vi sia stato] ricorso (o meno) alla questione di fiducia»; da quella in cui «tutte le ricordate prassi “torsive” ricorrono nella medesima fattispecie».

È solo in quest'ultimo caso – se ne conclude – che si determinerebbe «quell'effetto di sostanziale esproprio della funzione parlamentare che abbiamo detto poter essere considerato come il limite ultimo che deve contenere le pur fisiologiche fluttuazioni della prassi normativa».

Questo è davvero un punto cruciale che merita senz'altro qualche considerazione di commento.

5. Quella prefigurata è – secondo quanto mi sembra emerge dalla prospettazione di Andrea Cardone – una sorta di legittimazione del sindacato di costituzionalità per *extrema ratio*, da ricondurre in un recinto tutto sommato circoscritto, destinato, com'è, a colpire solo quelle distorsioni del modello costituzionale che ridondino in esclusione (elusione) del principio di centralità parlamentare tale da dar luogo ad assoluto esproprio del ruolo delle camere nel sistema, rimanendone estranee le ipotesi di marginalizzazione che non attingano al livello del vero e proprio spossessamento. Insomma – se ben ho inteso – un certo arretramento della soglia del sindacabile nel giudizio di costituzionalità, ogni qual volta ad essere sotto la lente del giudice delle leggi sia un vizio di natura formale, cui corrisponde una crescita del margine di agibilità delle forze politiche e della dinamica del rapporto fiduciario nell'assicurare un *minimum* di tenuta delle regole ordinarie del sistema delle fonti.

Su questo aspetto, mi permetto una interlocuzione critica.

Vero è – come dice l'A. – che quello che ha contrassegnato la giurisprudenza costituzionale in punto di tutela del modello costituzionale delle fonti non sia stato un rendimento particolarmente esaltante e che non di rado si sia registrata una certa incapacità del giudice delle leggi a porsi come argine al dilagare di pratiche abusive.

Senonché, ritengo che quel rendimento debba essere valutato, per prima cosa, tenendo conto dell'indirizzo proprio della pronuncia della Corte, meglio della sua effettiva portata: se ad essere oggetto della decisione della Consulta sia semplicemente l'atto, la disposizione o la norma oggetto della questione o non piuttosto la prassi di cui quelli sono espressione. Bisogna, in sostanza, distinguere l'eventualità in cui la Corte si limiti a rilevare il vizio dei primi o, attraverso quell'accertamento, intenda colpire la viziosità del processo normativo che li ha generati. Il caso della sentenza n. 360 del 1996 sulla reiterazione è quasi paradigmatico. È il tono complessivo della sentenza, il tenore della motivazione a dare alla decisione una valenza eccedente, a farne una pronuncia che mi sentirei di definire ipermetrope, in grado così di poter produrre effetto sui processi normativi futuri.

Secondariamente, bisogna tenere presente che quello del giudizio di costituzionalità è solo uno dei presidi posti a salvaguardia delle norme sulla normazione e che, per ottenere risultati più significativi, bisognerebbe immaginare un concorso di rimedi, a partire da un più incisivo uso dei poteri del Presidente della Repubblica, per passare ad un più sinergico rapporto con (il talora prezioso) operato dei Comitati per la legislazione di Camera e Senato e giungere, infine, ad una maggiore collaborazione dei giudici comuni nel sollevare questioni di legittimità costituzionale per profili di natura formale.

Ma poi, soprattutto, a sembrare opinabile a chi scrive è che a giustificare tutto questo possa essere il limite strutturale del giudizio di costituzionalità

individuato nell'argine del rispetto della discrezionalità del legislatore. Invero, quel limite, almeno per come storicamente inverteatosi nella giurisprudenza costituzionale, non è valso solo a segnalare il campo di ciò che risulta precluso al sindacato di legittimità costituzionale, ma anche ciò che può esser consentito a patto però di una rimodulazione per assottigliamento dello stesso. Non un arresto, bensì una (sia pur limitata) penetrazione. Penso alle diverse ipotesi in cui la Corte ha inteso configurare il vizio di costituzionalità sindacabile solo in presenza del carattere dell' "evidenza", come nel caso – per quello che qui più interessa – del giudizio sul rispetto dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge o su quello intorno al requisito dell' omogeneità dello stesso (e della relativa legge di conversione in emendazione). Evidenza che indica la soglia del sindacabile ogniqualvolta si tratti per la Corte di maneggiare – per l' appunto – parametri di giudizio ad alto tasso di discrezionalità. Ma penso pure alla discrezionalità legislativa come "argine temporaneo" al controllo di costituzionalità che, pur esibendo iniziale capacità impeditiva del sindacato assumendo al ruolo di (primitiva) causa di inammissibilità della questione sollevata nonostante l' accertata situazione di illegittimità costituzionale, è destinato poi a cedere in caso di riproposizione della medesima questione.

Peraltro, osservo che proprio la valutazione in termini di evidenza del vizio, con quel tanto di ponderazione ch' essa comporta, potrebbe rispondere a quell' esigenza – cui pure Cardone allude – di un riscontro compiuto tenendo conto delle condizioni di contesto in cui una situazione di viziosità si presenta, in quanto consentirebbe alla Corte un sindacato più mirato, anzi calibrato sul vizio formale, modulabile o, meglio, scomponibile avendo riguardo al concreto atteggiarsi della situazione viziante. Così che – per esemplificare – l' accertamento del vizio della legge approvata ricorrendo al voto su un maxi-emendamento gravato da questione di fiducia, potrebbe essere condotto esaminando nel concreto l' idoneità viziante dell' intervento governativo. Si tratterebbe di accertare: se ed in qual misura la proposta di riformulazione finale abbia carattere innovativo e quanto invece abbia tenuto conto degli esiti del lavoro parlamentare già compiuto; se, in specie, raccolga quello svolto in sede referente. All' esito di tale valutazione, resa oggi assai più agevole dall' accessibilità della documentazione dei lavori parlamentari, la soglia di evidenza si potrebbe dire superata o meno.

Non solo, tale parametrizzazione in concreto del *vulnus* apportato avrebbe anche l' effetto di (quantomeno potenzialmente) separare il vizio dall' atto in sé, nella sua integralità, potendo il primo affettare il secondo solo in parte.

Vero è quindi – come dice l' A. e come lo studio dimostra – che è nell' «affanno della rappresentanza politica generale» che va individuato il «punto di irradiazione delle ragioni di crisi delle fonti derivanti dalle trasfigurazioni della sovranità statale, sia dalle degenerazioni della forma di governo parlamentare».

Ed è perciò su quel terreno che andrebbero ricercate le soluzioni e i rimedi. Ciò non toglie, tuttavia, che – ad avviso di chi scrive – i presidi del rispetto delle norme sulla normazione possano, attraverso specifiche prese di posizione, non solo costituire freni alle prassi distorsive, ma soprattutto concorrere a indurre a resipiscenza proprio i protagonisti di quelle alterate dinamiche della forma di governo che ne rappresentano la radice. Tantopiù in una congiuntura segnata da una incrementale (dilagante) crescita di prassi distorsive, la cui diffusività – peraltro ben censita dallo stesso Cardone – si presenta sia nella forma del concorso nel medesimo processo normativo che in quella del ricorso autonomo.

Del resto, sono proprio simili contesti che, in passato, hanno spinto la Corte costituzionale ad indossare le vesti del controllore “estremo”. Si pensi, ancora una volta, alla giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d’urgenza il cui atteggiamento sin lì corrivo è cambiato quando, a metà degli anni 90 dello scorso secolo, l’intensità abusiva della prassi aveva raggiunto livelli di non ulteriore sopportazione.

6. Ma la vera questione è secondo me misurare la gravità della torsione della prassi ai fini del controllo della Corte sulla violazione delle norme sulla normazione che non mi pare possa ricorrere solo in caso di violazioni in serie. A questo proposito, bisogna tener conto e dare adeguato peso – a mio avviso – alla singolare idoneità viziante del difetto formale quale conseguenza della naturale inclinazione a generare prassi viziose. Ciò, per l’attitudine mostrata a costituirsi come precedente (negativo). Esso – come già mi è capitato di osservare – di là dalla sua originale radice fattuale di esito “storicamente situato” del comportamento illegittimo del legislatore, presenta una concorrente capacità proiettiva che, ove non considerata, rischia di offrire una visione (tecnicamente) miope, capace cioè di cogliere il fatto-viziante nella sua istantaneità sincronica ma non di guardare più lontano ai suoi riflessi futuri. È propriamente questa inclinazione del *vizio* a convertirsi in *viziosità*, a riprodursi, cioè, tutte le volte in cui viene in considerazione la norma sulla normazione originariamente disattesa, indebolendone la sua capacità prescrittiva; è la sua propensione all’affezione sistemica, data dal suo presentarsi, prendendo qui in prestito la formula della qualità del bene della teologia medioevale, *diffusivum (et communicativum) sui*, bisogna tenere in considerazione nell’apprezzare le ragioni del sindacato.

Del resto, ben sottolineava Carlo Esposito nella sua celebre voce sulla consuetudine costituzionale che la classe delle norme sulla normazione assai più della generale categoria di appartenenza – quella cioè delle norme *tout-court* – riposa sull’esigenza di una prassi conforme (una consuetudine applicativa, per dirla col chiaro A.), onde l’eventuale trasgressione assume un disvalore ben più

profondo che per la norma comune. Mentre, infatti, le inottemperanze nei riguardi di quest'ultima «costituiscono illeciti che, quale ne sia la ripetizione, non implicano cessazione del vigore» della norma violata, le trasgressioni delle prime «seguite dall'evento cui tendeva l'intenzione del trasgressore (che era di creare "diritto" senza rispetto delle regole sulla produzione del diritto) non si concretano in un torto o un illecito, ma in creazione di diritto».

Senza dimenticare infine che, dietro il rispetto delle esigenze "formali" dell'ordinato sviluppo della nomodinamica spesso si cela il problema "sostanziale" della salvaguardia dei diritti individuali, come la giurisprudenza costituzionale non ha mancato più volte di rammentare.

7. Un'ultima notazione va fatta con riguardo alla parte conclusiva del lavoro dedicata al tema del futuro del nostro modello costituzionale delle fonti. Qui, osserva correttamente Cardone, l'impostazione seguita di ancorare gli sviluppi di quel modello alle involuzioni-evoluzioni della forma di governo, frutto del condizionamento esercitato dai processi di trasformazione del sistema politico-partitico, induce a tracciare la giusta rotta da proporre per immaginare il ricompagnarsi del modello. Una indicazione – dice l'A. – di metodo e di merito.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'utilizzo dello strumento della revisione costituzionale. A questo proposito la tesi di Cardone è assai chiara: immaginare di individuare nella riforma costituzionale, segnatamente della seconda parte della Carta, la via per trovare un nuovo assetto rischia di essere frutto di un grande equivoco. Che è quello di pensare di intervenire sulla Costituzione o sul sistema elettorale per arginare le degenerazioni del sistema ed il malfunzionamento dell'assetto istituzionale repubblicano, senza dar adeguata considerazione al fatto che la crisi della rappresentanza, da cui si originano i problemi del sistema delle fonti, sia sul piano della forma di governo che della sovranità statale, non è – per riprendere una formula dottrinarina fortunata ed efficace – solo «crisi del rappresentante (i partiti politici), ma anche del rappresentato, ossia del popolo frammentato a causa del pluralismo».

La capacità di tornare a generare legittimazione democratica per i processi normoriproduttivi non può essere assicurata sul fronte delle riforme istituzionali se non supportata da un serio investimento, non sulla fase ascendente di questi processi, ma su quella discendente che attiene al rapporto governanti-governati. Insomma – ci dice Cardone – la vera sfida è quella che si combatte sul terreno delle riforme del sistema politico, mercè un'operazione di opportuna valorizzazione del metodo democratico richiesto dall'art. 49 Cost. alle formazioni politiche e declinato nella sua dimensione interna, giacché – ammonisce l'A. – i «processi normativi possono trasferire legittimazione democratica agli atti che attraverso questi ultimi si producono quando tale legittimazione non è portata *in nuce* dai partiti politici». Ed è difficile dargli torto.

8. Siamo davvero alle battute conclusive di questa recensione che vorrei chiudere con una notazione di carattere stilistico.

Nell'operare la rilettura delle vicende che hanno accompagnato l'evoluzione della nostra forma di governo e del modello costituzionale delle fonti, l'A. si mostra davvero narratore dalla penna felice ed analista efficace perché in possesso del dono – non comunissimo – della sintesi pregevole. Pur dovendo descrivere periodi storici per lo più pluridecennali e ricchi di avvenimenti riesce ad offrirne una rappresentazione *per tratti salienti e significativi* che suppone, oltre che la lunga e meditata indagine compiuta, una capacità di cernita dei fatti rilevanti per me assolutamente invidiabile. Andrea Cardone riesce nell'operazione scampando, da un verso, il rischio dell'eccesso di semplificazione banalizzante e, dall'altro, il pericolo dell'esuberanza descrittiva che, volendo dar conto quanto più compiutamente possibile dei fatti e degli eventi, non consente di cogliere quello che conta: le linee di tendenza dei processi. È l'abilità della giusta ed apprezzabile approssimazione che Borges avrebbe lodato.

È questo che – a mio modo di vedere – rendendo assolutamente credibile la ricostruzione, trasferisce credibilità alla tesi che quella ricostruzione intende corroborare. E ciò, sia che se ne condivida tutti gli esiti, sia che non sempre lo si arrivi a fare .