

RIFORME COSTITUZIONALI: QUALI E PERCHÉ?*

ANTONIO RUGGERI**

Sommario

SEZIONE PRIMA: PROFILI PROCEDIMENTALI. – 1. Un preliminare quesito che rimanda alla distinzione tra *revisioni (in senso stretto)* e *riforme costituzionali*: è giunto il momento, nella presente congiuntura politica, di far luogo ad un ulteriore irrigidimento delle procedure, di cui all'art. 138 Cost., al fine di fugare il rischio che vedano la luce modifiche della Carta di ordine strutturale a colpi di maggioranza? – 2. Il modo con cui porre le nuove regole costituzionali (in ispecie, l'ipotesi, deplorabile, che sia allo scopo istituita un'Assemblea Costituente e l'opzione per l'utilizzo dei canoni al riguardo posti dall'art. 138). – SEZIONE SECONDA: PROFILI SOSTANZIALI. – 1. Le (pretestuose) ragioni che stanno a base di talune proposte di riforma e i limiti cui esse vanno incontro a motivo della mutevolezza dei contesti, per effetto di fattori, anche di origine esterna, imprevedibili. – 2. La complessiva tenuta della forma di governo parlamentare nel corso della vicenda repubblicana e i rischi assai gravi che fa correre il suo eventuale abbandono. – 3. La correlazione intravista tra l'avvento della "differenziazione" regionale e la riforma in senso presidenziale o semipresidenziale della forma di governo, tuttavia smentita *per tabulas* dallo stesso autore della revisione del 2001, e la eventuale adozione di un sistema di *specialità diffusa* dell'autonomia regionale. – 4. Le strutturali differenze di sistema politico ed istituzionale riscontrabili tra i Paesi a governo presidenziale (a partire dal prototipo statunitense) e il nostro, che sconsigliano d'importare da noi i tratti propri di quelli. – 5. Il *punctum crucis* delle disfunzioni del sistema non è nella forma di governo *ut sic* bensì nel modo strutturale di essere e di operare della rappresentanza politica, afflitta da una crisi di certo non risolvibile col mero passaggio dall'una all'altra forma di governo, richiedendosi piuttosto un'autentica *palingenesi culturale* della società e dello Stato. – 6. La soluzione, qui tuttavia non caldeggiata, di far luogo ad una forma di governo a premierato e di rendere ancora più salda ed incisiva l'azione del Governo con l'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva. – 7. L'ipotesi di trapassare da un incipiente "monocameralismo di fatto" ad uno "di diritto", accompagnato da un sensibile snellimento dell'*iter legis* e, se del caso, dalla "invenzione" delle leggi organiche, in funzione dell'ulteriore rinverimento della sede parlamentare. – 8. Per una oculata revisione anche (e soprattutto) della prima parte della Carta e degli stessi principi fondamentali, da cui possono attendersi benefici effetti altresì al piano istituzionale.

Abstract

The article discusses the prospects for constitutional reform in Italy, criticising some recent proposals concerning the form of government.

Suggerimento di citazione

A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Lo scritto è aggiornato alla data del 15 marzo 2023.

** Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina
Contatto: antonio.ruggeri@unime.it

*Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?
Nulla però che 'l pastor che procede,
rugumar può, ma non ha l'unghie fesse*

(Dante, *Purgatorio*, XVI, 97-99)

SEZIONE PRIMA

PROFILI PROCEDIMENTALI

1. Un preliminare quesito che rimanda alla distinzione tra *revisioni* (in senso stretto) e *riforme costituzionali*: è giunto il momento, nella presente congiuntura politica, di far luogo ad un ulteriore irrigidimento delle procedure, di cui all'art. 138 Cost., al fine di fugare il rischio che vedano la luce modifiche della Carta di ordine strutturale a colpi di maggioranza?

Muoverò, nelle succinte notazioni che mi accingo a svolgere e che considero meramente introduttive ad uno studio di più ampio respiro, da una preliminare avvertenza, cui assegno speciale rilievo, che attiene alla natura delle innovazioni costituzionali e, ad essa conseguente, al modo con cui le stesse possono prendere forma.

Da tempo, una nutrita schiera di studiosi, pur con varietà d'impostazione e di orientamento, conviene a riguardo del fatto che in seno alle innovazioni in parola si debba far luogo alla *summa divisio* tra *revisioni* (in senso stretto) e *riforme*, le une aventi oggetto puntuale e circoscritto, diversamente dalle altre che investono un insieme di disposti significativamente ampio, fino a spingersi a riguardare l'intera seconda parte della Carta¹. Molti tengono, poi, a precisare che le sole modifiche consentite sarebbero le prime, non pure le seconde, per plurime ragioni, tra le quali, al di là del dato letterale (che, a dire di questi studiosi, farebbe esclusivo riferimento ad esse²), v'è quella di salvaguardare a pieno la volontà dei partecipanti alla eventuale consultazione referendaria che potrebbe risultare coartata in presenza di disposti eterogenei racchiusi nel medesimo testo di legge.

Ora, in un siffatto argomentare v'è innegabilmente un fondo di verità; esso, tuttavia, non sembra irresistibile, sol che si considerino le strutturali differenze

¹ Fuori dell'orizzonte teorico rimane usualmente la prima parte (e, più ancora, i principi fondamentali); ma, su ciò, *amplius* sul finire di questa trattazione. In tema di riforma organica della Costituzione e con riserva di ulteriori richiami che si faranno più avanti, v. M.C. CARBONE, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano*, Cacucci, Bari 2019.

² ... ma a ciò potrebbe, per vero, opporsi che il termine ha invece carattere "neutro", concernendo ogni specie d'innovazione costituzionale.

che si danno tra il referendum costituzionale e quello abrogativo e, di conseguenza, le non poche difficoltà cui va incontro il trapianto al primo dei principi di diritto fissati dalla giurisprudenza per il secondo³. Si aggiunga, poi, che stabilire dove passa la linea di confine tra le modifiche della prima e quelle della seconda specie è alquanto problematico e soggetto, perlomeno in alcuni casi, a facile confutazione. Nulla, infatti, esclude che innovazioni apportate con un solo atto a due commi di uno stesso articolo presentino carattere eterogeneo⁴, persino in una misura superiore a quella del rifacimento di un intero Titolo o, come che sia, di un “insieme” di disposti dotati di una *ratio* unitaria. D’altro canto, anche l’aggiunta o la rimozione di una sola parola può stravolgere il senso complessivo della Carta. Il mero criterio quantitativo, in sé e per sé considerato, è dunque troppo incerto, non di rado fallace, e non può pertanto porsi a solido punto di riferimento al fine del giusto riconoscimento della natura delle novità costituzionali.

Non è su ciò, ad ogni buon conto, che preme qui fermare l’attenzione. Per quanto pertinenti siano i rilievi fatti dai giuristi e meritevoli di ogni considerazione le ricostruzioni teoriche che ad essi fanno richiamo, sta di fatto che le Camere possono varare modifiche della più varia misura; e l’esperienza, peraltro, conosce – come si sa – più di un tentativo, ancorché non riuscito, di riforme organiche della seconda parte della Carta⁵.

Ciò posto, la distinzione tra *revisioni* e *riforme* può ugualmente mantenere un suo significato di cruciale rilievo, laddove il secondo lemma sia riservato ad innovazioni di carattere strutturale, attinenti al rifacimento dell’impianto della legge fondamentale della Repubblica e, dunque, in primo luogo delle regole del gioco politico. Ebbene, in queste ultime tutti i giocatori in campo devono

³ Non è un caso, d’altronde, che per il referendum di cui all’art. 138 non sia previsto un previo giudizio di ammissibilità e che la normativa licenziata dalle Camere e uscita indenne dalla eventuale consultazione popolare assai difficilmente potrebbe essere portata alla cognizione della Corte costituzionale e da questa caducata, sol che si ponga mente alle naturali remore che la Corte stessa avrebbe a contrapporsi frontalmente ad una disciplina normativa rivestita delle forme più solenni, tanto più poi se avvalorata dal verdetto popolare. L’esperienza, d’altronde, dà conferma che la Corte preferisce “sanzionare” per vie di fatto i testi costituzionali che giudica essere non fatti a modo, a mezzo di reinterpretazioni “sananti”, quali quelle che ha a piene mani adottato in relazione al nuovo Titolo V, riscritto in buona sostanza in ogni sua parte.

⁴ ... e potrebbero pertanto aversi unicamente ad opera di atti distinti.

⁵ Il riferimento – com’è chiaro – è, da ultimo, al disegno messo a punto dal Governo Renzi e bocciato dal referendum del dicembre 2016; ancora prima, si rammenti poi l’opera infruttuosa delle Bicamerali a più riprese istituite allo scopo di far luogo al rifacimento della seconda parte della Carta (il faticoso e non poco sofferto cammino delle riforme costituzionali a più riprese tentate è con chiarezza illustrato da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa 2016; sulle riforme si è, nondimeno, ampiamente discusso in innumerevoli sedi ed occasioni: richiamo qui, per tutti, solo il confronto svoltosi nel corso della *Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, dal titolo *Riforme. Opinioni a confronto*, a cura di M. BERTOLISSI, Jovene, Napoli 2015).

potersi riconoscere: condizione preliminare questa – com'è chiaro – perché la partita possa svolgersi, al di là delle occasionali scorrettezze poi compiute da questo o quello schieramento. È vero che l'art. 138 non esclude che possano darsi modifiche a colpi di maggioranza. Ciò che, però, vale per le *revisioni* (*in senso stretto*) non può, a mia opinione, valere per le modifiche strutturali, le *riforme*; ed è fuori discussione che tali siano appunto quelle, cui qui si presta specifica attenzione, concernenti la forma di governo.

Si può subito obiettare che, quand'anche le cose stiano così come qui sono viste, ugualmente nessuno può impedire alla maggioranza di turno di riscrivere la Carta a propria immagine e somiglianza, senza dunque concordare con le opposizioni la nuova disciplina. Sarebbe tuttavia palese, in una congiuntura siffatta, la trasgressione del dovere di fedeltà alla Repubblica, nella sua prima e più qualificante espressione, quale salvaguardia e ulteriore riproduzione cioè di quell'*idem sentire de re publica* che caratterizzò la genesi della Carta nella sofferta ma al contempo esaltante stagione della Costituente⁶.

Si può ancora obiettare che, ciononostante, il materiale accadimento del fatto non può essere comunque impedito. E sia. Il ragionamento, tuttavia, non appare essere teoricamente perspicuo, sol che si ammetta – come devesi – che possono darsi (ed effettivamente molte volte si danno) precetti costituzionali (e non) non adeguatamente sorretti da un apparato sanzionatorio predisposto a loro salvaguardia che, ad ogni modo, non per ciò smarriscono la loro *vis* normativa⁷, restando demandata appunto in ultima istanza la loro osservanza al canone fondamentale della fedeltà alla Repubblica. D'altro canto, è un dato di comune esperienza quello per cui la Costituzione e l'ordinamento sulla stessa fondato si trasmettono integri nel tempo non già (o non solo) grazie alla quotidiana attivazione dei meccanismi sanzionatori bensì per effetto della spontanea, media osservanza dei canoni di diritto, a partire da quelli, maggiormente qualificanti al piano assiologico-sostanziale, che danno l'identità della comunità politicamente organizzata.

Al di là degli argomenti che possano spendersi a sostegno della tesi qui patrocinata, v'è comunque il bisogno di mettere al riparo – perlomeno fin dove possibile – la Costituzione dal rischio d'innovazioni strutturali di parte: un rischio particolarmente incombente proprio nel tempo presente segnato da un inasprimento vistoso e senza risparmio di colpi della lotta politica; ed a farne

⁶ Sul dovere in parola, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., almeno, A. MORELLI, che ne ha particolarmente approfondito i tratti e le valenze ne *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, e in altri scritti.

⁷ Se ne ha riscontro – come si è rilevato dalla più avvertita dottrina – soprattutto al piano costituzionale [tra gli altri, v. F. MODUGNO, *Norma (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XXVIII (1978), spec. 346; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Norma giuridica*, in *Enc. giur.*, XXI (1990), 5, e, in prospettiva giusfilosofica, S. CASTIGNONE, *Appunti su coazione e coercibilità*, in *Mat. st. cult. giur.*, 1987, 41 ss., e F. D'AGOSTINO, *Sanzione (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XLI (1989), 303 ss.].

le spese potrebbe essere non il solo contendente contingentemente più debole ma – come si è venuti dicendo – la stessa Carta costituzionale.

Il rimedio però c'è; ed è la modifica dell'art. 138⁸, stabilendosi che le novità costituzionali possono aversi unicamente a maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera ed eventualmente prevedendosi – laddove giudicato opportuno – che su di esse possa comunque pronunziarsi il corpo elettorale con referendum⁹. In astratto, potrebbe anche prefigurarsi una sorta di doppio binario, lasciando le cose così come sono in relazione alle *revisioni* (*in senso stretto*) per riservare alle sole *riforme* il raggiungimento della maggioranza più elevata. Tuttavia, il carattere scivoloso della loro distinzione potrebbe sconsigliare di far luogo ad una previsione diversificata dei *quorum*.

È chiaro che, per l'ipotesi ora ragionata, non mancano le controindicazioni. Ogni medaglia ha, infatti, il suo rovescio; e l'iperirrigidimento qui prospettato potrebbe rivelarsi un ostacolo forse insormontabile per far venire alla luce alcune leggi costituzionali. Poiché, però, un sistema perfetto non è stato – ch'io sappia – ancora inventato ed ogni soluzione ha perciò un costo, è preferibile, a mio modo di vedere, andare incontro all'inconveniente suddetto piuttosto che a quelli che si avrebbero per effetto di modifiche strutturali imposte dalla maggioranza di turno, quale che ne sia ovviamente il colore¹⁰. È poi chiaro che quest'ultima potrebbe disporre dei numeri per far valere a forza la propria veduta; questa è, però, un'evenienza non scongiurabile se non appunto facendo appello al senso dello Stato e, dunque, al dovere di fedeltà suddetto.

⁸ Do qui per scontato che essa sia, in via di principio, ammissibile, per quanto la questione sia stata – come si sa – fatta oggetto di animate controversie al piano teorico-generale [riferimenti in M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 17 febbraio 2020, spec. 280 ss.]. Dal mio canto, mi sono dichiarato in altri luoghi (tra i quali, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfosi" dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino 1994, 105 ss.) dell'idea che le innovazioni in parola non si sottraggono a verifica della loro ragionevolezza, non potendosi acconsentire né ad un iperirrigidimento esasperato, che potrebbe a conti fatti tradursi in un ostacolo insormontabile a qualsivoglia futura modifica della Carta, né, in via di principio, ad un parimenti eccessivo affievolimento della rigidità costituzionale. La soluzione di seguito esposta nel testo vuol essere una conferma di questa indicazione teorica in relazione al presente contesto politico.

⁹ La soluzione ora indicata, a cui favore si è ancora di recente espressa una sensibile dottrina [C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3/2022, 19 gennaio 2023, 37], è già stata più volte patrocinata in relazione al *quorum*, perlopiù però accompagnata dalla cancellazione dell'ultimo comma dell'art. 138 (rammento, ad es., un progetto Sen. 31 del 23 marzo 2018, a firma Durnwalder, Steger ed Unterberger). Secondo, poi, il progetto a firma Zanda, presentato al Senato il 15 settembre 2020, per la modifica dell'art. 138 era richiesta la maggioranza dei due terzi nella seconda deliberazione, restando esclusa la celebrazione del referendum unicamente laddove si fosse conseguita la maggioranza dei quattro quinti dei componenti di ciascuna Camera.

¹⁰ Come si vede, pur muovendo in questa riflessione dal quadro politico-istituzionale quale oggi è e dei cui lineamenti di fondo si darà a momenti una succinta rappresentazione, mi sforzo di far luogo ad una ricostruzione teorica in grado di astrarre – per quanto possibile – dalla contingenza.

Preso, dunque, atto che da noi la dialettica politica si è col tempo incattivita sempre di più e che, di conseguenza, la Costituzione si trova viepiù esposta a rischi d'inusitata gravità e portata, non mi pare che si dia altra soluzione che quella di alzare l'asticella a chi, di qui in avanti, intenderà porre mano a modifiche di struttura, a *riforme* appunto. E il modo migliore per farlo – come si è venuti dicendo – è quello di dar vita alla modifica dell'art. 138 qui patrocinata con precedenza rispetto a qualsivoglia innovazione di merito¹¹.

È tuttavia da prendere in considerazione l'ipotesi che la maggioranza di turno si renda indisponibile ad avviarsi lungo il percorso qui consigliato. La maggioranza presume sempre di essere forte ed invincibile, trascurando però la circostanza per cui gli assalti più vigorosi le possono venire (ed effettivamente vengono) sempre dal di dentro, ad opera di questa o quella forza politica che ad un certo punto ritiene opportuno smarcarsi ed aprire una crisi di governo, il più delle volte dagli effetti imprevedibili¹².

Non offrirsi a mediazioni con le opposizioni, laddove si tratti appunto di ridefinire le regole del gioco, sarebbe perciò un errore grave, imperdonabile, di miopia politica ed istituzionale a un tempo. È ad ogni buon conto da mettere in conto l'eventualità che la maggioranza consideri conveniente inserire la ipotizzata modifica dell'art. 138 nella stessa legge di riforma, in modo da “blindare” quest'ultima per l'avvenire¹³, sì da valere anche per il caso che si assista ad un ribaltamento dei rapporti di forza politica¹⁴.

¹¹ Per le medesime ragioni ora enunciate, anche la disciplina relativa alla elezione degli organi di garanzia dovrebbe essere di conseguenza modificata, a partire da quella concernente la elezione del Presidente della Repubblica per la quale dovrebbe essere comunque richiesta la maggioranza dei due terzi, sempre che l'elezione stessa seguiti – come qui caldeggiato – ad aversi ad opera delle Camere e l'organo mantenga il ruolo suo proprio di garante (ma, su ciò, *infra*). D'altronde, ciò non gli ha impedito di far valere alla bisogna la “forza politica” – per riprendere una nota formula di T. MARTINES (e da questi più volte ribadita, a partire dal suo ormai classico *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano 1957, ora anche in *Opere*, I, *Teoria generale*, Giuffrè, Milano 2000, spec. 171 ss.) – di cui dispone e che, specie in talune circostanze, ha mostrato di saper far valere in modo particolarmente incisivo [indicazioni, di recente, in M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Riv. AIC (www.rivistaaic.it)*, 3/2022, 8 settembre 2022, 187 ss.]. Va, ad ogni buon conto, fugato – fin dove possibile – il rischio (ancora una volta ora segnalato da O. CHESSA, *La duplice successione. Chi succederà a Mattarella e cosa al nostro Governo parlamentare?*, in AA.VV., *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, a cura di C. BASSU - F. CLEMENTI - G.E. VIGEVANI, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 90) che una maggioranza forte porti un suo uomo alla massima carica dello Stato.

¹² D'altro canto, in costanza di legislatura, v'è solo un modo perché la maggioranza cessi di essere tale; ed è quello appena enunciato nel testo.

¹³ Si tratta tuttavia di un'arma a doppio taglio, ove si consideri che la maggioranza potrebbe rimanere tale anche ad una successiva tornata elettorale, non disponendo però dei numeri sufficienti per imporre successive modifiche a quelle dapprima adottate.

¹⁴ Non gioverebbe, invece, allo scopo la previsione dell'aggravamento procedimentale qui patrocinato con *diretto* ed *esclusivo* riferimento alla stessa legge di riforma, dal momento che – come

Un modo siffatto di procedere, tuttavia, non appare essere conforme a Costituzione né per l'aspetto procedimentale né per quello sostanziale. Non per l'uno, imponendosi – come si è venuti dicendo – la modifica dell'art. 138 con carattere prioritario, in una congiuntura cioè ancora coperta dal velo d'ignoranza circa il senso complessivo delle future riforme¹⁵ e dei rapporti che si avranno tra le forze politiche, specie nel medio e lungo periodo. Non per l'altro, se si conviene che un testo di legge portatore ad un tempo di disposti di natura procedimentale (le regole del gioco) e di disposti di natura sostanziale (di merito costituzionale) presenta comunque carattere eterogeneo ed è, pertanto, necessario che le due cose non stiano assieme.

Il gioco messo in atto dalla maggioranza sarebbe, ad ogni buon conto, scoperto e potrebbe dunque essere efficacemente sanzionato dal referendum costituzionale¹⁶, perlomeno laddove quest'ultimo dovesse aver luogo, vale a dire per il caso che la coalizione di governo non disponga di numeri tali in Parlamento da riuscire ad approvare le nuove statuizioni costituzionali a maggioranza dei due terzi, scongiurando i rischi legati alla celebrazione della consultazione popolare¹⁷.

2. Il modo con cui porre le nuove regole costituzionali (in ispecie, l'ipotesi, deplorabile, che sia allo scopo istituita un'Assemblea Costituente e l'opzione per l'utilizzo dei canoni al riguardo posti dall'art. 138)

Occorre, a questo punto, chiedersi quale sia il modo giusto con il quale le nuove regole dovranno essere poste, in ispecie se sia, o no, opportuno discostarsi allo scopo dallo *standard* fissato nell'art. 138, sia pure – come si diceva – ad opera di un atto che per l'ultima volta scrupolosamente lo osservi¹⁸.

l'esperienza ha più volte avvalorato – nessuna legge è in grado di porre limiti a leggi a venire, secondo quanto è ad es. testimoniato dai casi di vincoli, inutilmente posti, all'abrogazione laddove si preveda che abbia luogo esclusivamente in modo espresso. Malgrado gli sforzi prodotti da un'avveduta dottrina per portare ad effetto i vincoli stessi, clausole quale questa ora richiamata esprimono, a conti fatti, una *vis* meramente *persuasiva*, non già autenticamente *prescrittiva*.

¹⁵ È chiaro che il Governo che predisponga uno o più disegni di riforma costituzionale ha già chiaro in mente l'obiettivo per il loro tramite perseguito (ad es., come si vedrà più avanti, quello di innovare alla forma di governo), ma non può essere certo del volto finale che esso o essi avranno a seguito della vicenda parlamentare.

¹⁶ ... mentre – come si diceva poc'anzi – è altamente improbabile che il testo di riforma sia caduto dalla Consulta, salva comunque la eventualità di “modifiche tacite”, per via d'“interpretazione”.

¹⁷ Non saprei francamente dire se la maggioranza si senta talmente sicura di sé, della bontà del proprio prodotto normativo, da attivarsi ugualmente per dotare lo stesso della legittimazione popolare, per il caso che dovesse venire alla luce con le regole in atto vigenti e, dunque, a maggioranza assoluta.

¹⁸ Come si è fatto da tempo notare da autorevole dottrina, è infatti chiaro che alla legge di revisione dell'art. 138 si applica pur sempre quest'ultimo, seppur per l'ultima volta, venendo la stessa altrimenti alla luce in modo invalido.

In passato la questione è stata – come si sa – animatamente discussa e si sono anche sperimentate soluzioni organizzative e positive che, per l’una o l’altra ragione, non hanno sortito effetti ovvero hanno lasciato per più aspetti perplessi¹⁹.

La più negativa di tutte è quella di immaginare la elezione di un’Assemblea Costituente con il compito di porre mano al rifacimento dell’impianto istituzionale della Repubblica²⁰. Ma, ve n’è davvero il bisogno? Si danno, cioè, le condizioni oggettive di contesto che la richiedono e, soprattutto, quali potrebbero essere gli esiti del rinnovato processo costituente?

Ebbene, io resto visceralmente legato all’idea, alla quale qui nuovamente manifesto piena e ferma adesione, che la Costituente abbia carattere straordinario, al pari peraltro del processo storico-politico di cui è figlia. Per fortuna, però, il Paese non esce da una guerra, anche se – ahimè – non meramente astratto è il timore della catastrofe imminente a seguito della brutale aggressione dell’Ucraina da parte della Russia e della *escalation* del conflitto²¹. Non v’è – per ciò che più importa – il bisogno di dare voce a nuovi valori fondamentali, nel segno della discontinuità costituzionale rispetto a quelli che stanno a base della Repubblica²². V’è, di contro, come si tenterà di mostrare a breve, l’esigenza di alcuni mirati aggiustamenti nei meccanismi istituzionali delineati nella Carta, nel mentre la grane parte delle innovazioni dovrà aversi al piano sottostante a quello costituzionale, e segnatamente nei regolamenti camerali²³,

¹⁹ Un chiaro quadro di sintesi ne ha tempo addietro fatto F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’art. 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, ESI, Napoli 2014.

²⁰ ... come si è a più riprese prospettato: ad es., ancora di recente, con la proposta di legge presentata al Senato il 3 febbraio 2022, n. 2508, a firma La Russa ed altri. In particolare, all’auspicata “Assemblea per la riforma della Costituzione”, composta da 100 membri, era espressamente fatto divieto di apportare modifiche ai principi fondamentali ed alla prima parte della Carta; l’articolato dalla stessa messo a punto, nel termine perentorio di un anno e con unico atto di revisione approvato a maggioranza dei due terzi, avrebbe quindi dovuto “senza indugio” essere promulgato dal Presidente della Repubblica ed entrare in vigore all’inizio della successiva legislatura. Una speciale considerazione va riservata alla previsione secondo cui, non raggiungendosi la maggioranza qualificata suddetta, l’Assemblea sarebbe immediatamente decaduta, con le negative conseguenze di cui si dirà a momenti.

²¹ Eloquente è al riguardo il titolo del Quad. n. 4 di *Costituzionalismo.it: Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. AZZARITI, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

²² ... a meno che coloro che caldeggiano la istituzione di una nuova Costituente non nutrano il recondito ed inconfessabile disegno di dar voce a nuovi valori, nel segno della rottura rispetto a quelli che stanno a base dell’ordinamento repubblicano...

²³ Alle novità che potrebbero in questi ultimi aversi dovrebbe dedicarsi uno studio a parte rispetto a quello, meramente introduttivo, ora svolto. Accennerò, nondimeno, più avanti ad alcune innovazioni che considero particolarmente urgenti, specie in vista del conseguimento – per quanto possibile – dell’ambizioso obiettivo del congiunto e paritario rinvigorimento di entrambi gli organi della direzione politica [indicazioni, al riguardo, in un *paper* predisposto nell’agosto del 2020 da C. PINELLI e A. MANZELLA (con la cooperazione di altri), dal titolo *Il Parlamento*, che può vedersi in *Astrid* (www.astrid-online.it), *Policy Brief*, 3/2020].

nella legislazione riguardante profili politici ed istituzionali a un tempo²⁴, in ispecie a quella concernente i meccanismi elettorali, nonché in altri ingranaggi ancora, quali quelli relativi all'adempimento degli impegni contratti in ambito internazionale e sovranazionale, senza peraltro ovviamente sottostimare le ulteriori novità che dovrebbero prendere forma in ambito sovranazionale, al fine di rendere ancora più saldi ed efficaci i raccordi con organi ed enti di diritto interno²⁵.

Ora, la teoria costituzionale, quale abbiamo ereditato dalla esaltante stagione liberale e via via affinato col tempo, intravede un rapporto di corrispondenza biunivoca tra i fatti costituenti e i valori fondamentali, l'affermazione di un nuovo potere costituente facendo tutt'uno col bisogno irresistibile di codificare i valori in cui si sono identificate, secondo una magistrale indicazione teorica, le forze politico-sociali che hanno dato vita e portato ad effetto il processo costituente. Nuovo quest'ultimo, insomma, proprio perché nuovi i valori, e viceversa²⁶.

Ebbene, siamo oggi in una congiuntura siffatta? Voglio sperare *tote corde* di no; e le stesse forze politiche dominanti dichiarano (perlomeno, *secundum verba...*) di condividere questa diagnosi.

²⁴ Si pensi, ad es., alla disciplina del finanziamento dei partiti che può, per la sua parte, concorrere in considerevole misura a rendere viepiù trasparenti le dinamiche interne ed esterne degli stessi, sì da dare un significato non meramente nominale o di facciata al "metodo democratico" loro prescritto dalla Carta (su ciò, *amplius, infra*).

²⁵ Di tutto ciò, nondimeno, nulla qui può dirsi, in ispecie delle modifiche che richiedono di venire a formazione fuori delle mura domestiche, per quanto lo Stato, nelle sue articolazioni interne (e, in ispecie, per il tramite del Governo), possa (e debba) farsi promotore delle stesse o, comunque, appoggiarne la realizzazione.

²⁶ In passato, accreditati studiosi hanno affacciato la tesi secondo cui la nozione di potere costituente sarebbe da considerare ormai storicamente "esaurita", ogni innovazione costituzionale presentandosi nel segno della continuità su basi di valore (v., part., M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1991, 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. RIPEPE e R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss., nonché, in prospettiva comparata, M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2021, 91 ss., spec. 109 ss.). Dalla inquietante vicenda della guerra in Ucraina, con lo scontro tra culture costituzionali reciprocamente irriducibili, come pure da fatti costituenti ed involuzioni autoritarie che seguitano ad affermarsi in numerose parti del pianeta, si ha tuttavia eloquente testimonianza che la nozione in parola non è, purtroppo, affatto superata e che – come si è detto altrove (e, segnatamente, nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino 2009, 34 ss., spec. 39) – altro sono i desideri ed altra cosa i fatti, in ispecie appunto quelli costituenti che seguitano a manifestarsi in forme plurime, sovente abilmente mimetizzate e tuttavia pur sempre dirompenti nei riguardi dei valori da cui si alimenta l'esperienza liberal-democratica. Com'è stato efficacemente rammentato (tra gli altri, da T. TODOROV, *Memory as Remedy for Evil*, in *Journ. Int. Criminal Justice*, 7/2009, 447 ss.), dobbiamo dunque fare memoria come rimedio contro il male.

Ma, poi, risolutivo è l'argomento per cui è pure da mettere in conto l'eventualità che la neoletta Costituente si divida al proprio interno senza riuscire a partorire vivo e vegeto il prodotto che ha in grembo. Un rischio, questo, micidiale, non meramente astratto, sol che si pensi, per un verso, al fallimento delle Bicamerale messe in piedi in passato e, per un altro verso (e soprattutto), al modo con cui si svolge oggi la dialettica politica, persino tra i *partners* della coalizione maggioritaria che esibiscono anche su questioni di primario rilievo politico una disparità di vedute a fatica (e, comunque, solo in parte) mascherata da rasserenanti ma scarsamente persuasive dichiarazioni di unità d'intenti.

Ora, come si è fatto notare altrove, nel momento stesso in cui la Costituente dovesse venire alla luce e dare avvio ai propri lavori, la Costituzione vigente sarebbe, nella sostanza, delegittimata, proprio nei suoi valori fondamentali, pur laddove non fossero ufficialmente rimessi in discussione, prima ancora che nei canoni nella stessa Carta enunciati in loro svolgimento. Concludendosi, poi, i lavori stessi con un nulla di fatto, si avrebbe il vuoto assoluto: le forze politiche allo sbando e la società priva dei punti più saldi da cui tenersi a garanzia della legalità avverso le prepotenze del potere. La Repubblica, insomma, si troverebbe costretta ad assistere inerme al pauroso vacillare delle sue basi portanti e rischierebbe di essere inghiottita da sabbie mobili da cui non potrebbe di certo tirarsi fuori, se non – ahimè – ricorrendo al metodo del Barone di Münchhausen...

Il vero è che forma e sostanza si implicano a vicenda; ed è comunque la previa opzione fatta al piano della seconda ad orientare la scelta della prima. Il fatto stesso di dar vita ad un'Assemblea Costituente, dunque, equivale ad ammettere (o, come che sia, ingenera tra la gente l'impressione) che le forze politiche siano pronte a ripensare gli stessi valori di fondo ai quali le regole, sia sostanziali che organizzative, della Carta s'ispirano. Ma, come si diceva, abbiamo davvero bisogno di tutto questo nel tempo presente?

Se, di contro, scartata l'ipotesi di avventurarsi a sperimentare soluzioni istituzionali che – come si è accennato e si tenterà di mostrare meglio a momenti – si presentano sotto più aspetti suscettibili di dar vita a guasti assai gravi e problematicamente rimediabili, dovesse optarsi – come qui consigliato – per interventi sul testo della Carta dagli effetti non dirompenti, francamente non si capisce perché mai sarebbe necessario deviare dal percorso tracciato nell'art. 138 al fine di porvi mano²⁷. È, invece, certamente possibile immaginare un'attività preparatoria, destinata comunque a restare sottotraccia, svolta presso la Presidenza del Consiglio da parte di una Commissione di studio (sempre che se ne reputi opportuna la istituzione) dalla composizione mista, risultante da

²⁷ Cfr. al riguardo i punti di vista espressi dai contributi a *La lettera Sul revisionismo costituzionale*, in *Ass. cost.* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4/2022.

esperti ed esponenti politici designati da tutti i partiti, sì da dotare il disegno o i disegni di legge predisposti dal Governo delle basi sulla carta più solide, in vista della prova parlamentare²⁸.

SEZIONE SECONDA

PROFILI SOSTANZIALI

1. Le (pretestuose) ragioni che stanno a base di talune proposte di riforma e i limiti cui esse vanno incontro a motivo della mutevolezza dei contesti, per effetto di fattori, anche di origine esterna, imprevedibili

Venendo ora a dire del merito delle innovazioni costituzionali, non può preliminarmente farsi passare sotto silenzio la circostanza per cui il tema delle riforme costituzionali e istituzionali in genere non è mai uscito di scena nel corso delle vicende della Repubblica; ha, sì, avuto (ed ha) un andamento carsico, ora riaffiorando e proiettandosi in primo piano e ora tornando ciclicamente a svolgersi per vie sotterranee, pur sempre nondimeno accompagnando i più salienti sviluppi delle vicende stesse²⁹.

Cose note, ovviamente, delle quali non importa qui fare l'ennesimo racconto. C'è un dato, però, che balza subito evidente agli occhi e sul quale occorre far luogo ad una disincantata e per quanto possibile approfondita riflessione, che ora – come si diceva – ci si limiterà ad avviare in vista di ulteriori e più accurate indagini; ed è il carattere astratto e, ad esser franchi, artificioso

²⁸ L'alternativa tra la opzione per un unico atto d'iniziativa legislativa e quella per più d'uno rimanda all'ampiezza dell'opera di modifica, in specie a seconda che la stessa resti circoscritta alla sola area della forma di governo ovvero che si estenda altresì alla redistribuzione di materie e funzioni tra centro e periferia, nell'assunto che sia inopportuno dar modo al corpo elettorale, per il caso che dovesse essere chiamato a pronunciarsi in sede referendaria, di dover emettere un'unica pronunzia su un testo internamente eterogeneo. Sarebbe, nondimeno, auspicabile che – come si è già segnalato – la riforma sia varata con i più larghi consensi, vuoi perché è bene che le regole del gioco siano condivise in partenza dai giocatori in campo, vuoi ancora perché si darebbe in tal modo una spinta vigorosa per la sua ottimale implementazione nell'esperienza e, infine, perché si darebbe un segnale rasserenante ad una pubblica opinione sempre più disorientata e – a dirla tutta – avvilita dallo spettacolo indecoroso costituito dalle quotidiane aggressioni verbali che, dall'una e dall'altra parte, si hanno, persino in sedi istituzionali, quale quella parlamentare, alle quali dovrebbero restare del tutto estranee e nelle quali, di contro, se ne ha praticamente continuo riscontro.

²⁹ Di una "ossessione riformatrice" ha, non molto tempo addietro, discorso P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), *Spec. su La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro*, 2/2019, 1 ss. Eloquenti il titolo della sessione di lavoro dell'incontro tenutosi alla LUMSA il 9 marzo scorso su *L'agenda delle riforme: Semper Reformanda? La Costituzione e le riforme costituzionali fra la XVIII e la XIX legislatura*.

con cui è usualmente impostato il confronto sulle proposte al riguardo man mano affacciate. Proposte delle quali peraltro, non di rado, si fatica a capire quale sia la *ratio* che le anima e sorregge, gli obiettivi perseguiti e, soprattutto, i benefici che dovrebbero derivarne per la Costituzione e la collettività, specie in termini di incisività dell'azione di governo – l'obiettivo primario da esse avuto di mira –, con il conseguente appagamento di bisogni largamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale.

Il timore, insomma, è che molte di esse siano presentate per onore di bandiera, al solo scopo di lucrare consensi politici e dare mostra – se così può dirsi – di una sorta di zelo costituzionale, di voler cioè innovare alla legge fondamentale della Repubblica per servirla ancora meglio, rafforzandone le capacità di limite delle dinamiche politico-istituzionali e di orientamento verso i final valori costituzionali, in vista dunque della loro crescente realizzazione. Allo stesso tempo, non con malizia bensì con sano e crudo realismo, mi pare di poter rilevare che il porre al centro dell'agenda politica il tema delle riforme miri allo scopo di distrarre, seppur in parte, l'attenzione della gente dalla mole imponente dei problemi che l'affligge, viepiù aggravatisi peraltro in una congiuntura segnata – come si sa – da plurime ed ingravescenti emergenze (sanitaria, bellica, migratoria, economica, ecc.) che si ricaricano in modo perverso a vicenda e tendono a radicarsi sempre più a fondo nel terreno sociale e ordinamentale, al punto da mettere in forse e persino ribaltare il rapporto tra regola ed eccezione, la seconda convertendosi innaturalmente nella prima e viceversa³⁰.

Può anche darsi che il sospetto di un uso strumentale del tema delle riforme (e, più largamente, come si è in altri luoghi detto, di un uso congiunturale della Costituzione) non sia – come, invece, è a mia opinione da temere – fondato; al

³⁰ È pur vero, poi, che le emergenze stesse, proprio per il fatto di diffondersi e consolidarsi in misura crescente, spingono per la loro parte ad introdurre nella Carta un pugno di previsioni essenziali che le riguardino, specie per ciò che concerne le alterazioni dell'ordine delle competenze, tra gli organi della direzione politica come pure tra gli enti centrali e periferici in cui si articola la Repubblica, richieste allo scopo di farvi fronte in modo efficace, nonché ai limiti ai quali anche interventi *extra ordinem* sono comunque tenuti ad andare incontro. Un'accreditata dottrina si è dichiarata dell'avviso che, in realtà, non ve ne sia il bisogno, tanto più che gli strumenti normativi idonei ad essere messi in campo non fanno difetto (a partire dalla decretazione governativa d'urgenza). L'esperienza maturata in occasione della esplosione della emergenza sanitaria parrebbe, tuttavia, mostrare il contrario, com'è tra l'altro avvalorato dalle animate polemiche accesi in occasione dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio allo scopo emanati che hanno reso eloquente testimonianza di una tendenza – si è detto – alla “verticalizzazione del potere” [v., infatti, il titolo dello *Speciale su Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, a cura di I. CIOLLI, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2022. Quanto, poi, all'esercizio dei poteri di normazione da parte del Governo in occasione dell'emergenza bellica causata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e degli aiuti militari offerti dal nostro Paese, v., ora, M. MARAZZINI, *I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2023, 14 marzo 2023, 157 ss.].

di là di ciò, preme qui tuttavia verificare – carte alla mano – se talune novità prefigurate specie nel tempo a noi più vicino per la intelaiatura istituzionale della Repubblica possano risultare foriere di vantaggi ovvero di inconvenienti anche assai gravi, al punto da dimostrarsi poi assai problematico porvi, almeno in parte, rimedio o addirittura tentare il ritorno allo *status quo ante*. Non si trascuri, ad ogni buon conto, la sana avvertenza, in cui si riconosce una nutrita schiera di studiosi, secondo cui un sistema istituzionale perfetto, privo di menda alcuno, non esiste e dubito che possa mai essere “inventato”, per la elementare ragione che i medesimi ingranaggi, stabiliti per un certo contesto politico e sociale, una volta calati in contesti diversi, possono dare (ed effettivamente danno) vita ad esiti applicativi parimenti diversi, con un *mix* di effetti positivi e negativi vario da luogo a luogo e, per uno stesso luogo, nel tempo.

Ogni previsione peraltro – ed anche questo va tenuto nella dovuta considerazione – può essere fatta alla luce delle condizioni oggettive del tempo presente che, però, sono suscettibili di andare incontro a sviluppi imprevedibili con grande rapidità, per plurimi fattori, anche (e soprattutto) aventi origine esterna, con la conseguenza che ogni ipotesi di ordine teorico-ricostruttiva, pur laddove poggiante su basi apparentemente solide, può sfarinarsi e dissolversi all’impatto con eventi sovrastanti, si traducano o no in fattori determinanti mutamenti formali del dettato costituzionale³¹.

2. La complessiva tenuta della forma di governo parlamentare nel corso della vicenda repubblicana e i rischi assai gravi che fa correre il suo eventuale abbandono

Non può, ad ogni buon conto, ignorarsi che la forma di governo parlamentare, per come si è in concreto affermata nel nostro Paese, pur con tutti i suoi limiti,

³¹ Non trascurabile, ad ogni buon conto, il ruolo giocato dalle modifiche tacite della Carta, secondo quanto rilevato, con varietà di orientamenti e di esiti teorico-ricostruttivi, in tempi antichi e recenti [tra gli scritti a noi più vicini, *ex plurimis*, v. S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2019, 23 marzo 2019, 335 ss.; M.P. IADICICCO, *Dinamiche costituzionali. Spunti di riflessione sull’esperienza italiana*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3/2019, 20 gennaio 2020, e, della stessa, *Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. ADAMO - R. CARIDÀ - A. LOLLO - A. MORELLI - V. PUPO, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, 231 ss.; pure *ivi*, se si vuole, può vedersi il mio *Le modifiche tacite della Costituzione, settant’anni dopo*, 415 ss.; i contributi che sono in AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. MANGIA - R. BIN, in *Dir. cost.*, 1/2020; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2/2021, 21 maggio 2021, 40 ss. Con specifica attenzione al procedimento legislativo, M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 531 ss. Infine, A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.].

ha però dato mostra di reggere nel complesso bene e di saper accompagnare la ricostruzione del Paese stesso dopo le macerie, materiali e soprattutto morali, causate dalla dittatura prima e dalla guerra poi, e, dunque, di concorrere per la sua parte al consolidamento della Repubblica e della democrazia, spianando la via all'affermazione del pluralismo politico e sociale, come pure dei valori fondamentali restanti riconosciuti dalla Carta, in una non trascurabile misura del loro formidabile potenziale espressivo³².

È vero che il disegno costituzionale fatica a rispecchiarsi fedelmente nella sua concreta configurazione nel modello delineato nell'o.d.g. Perassi per ciò che attiene alla stabilità del Governo, per assicurare la quale il Costituente, a dire il vero, si è mostrato eccessivamente cauto e laconico; ancora di più, poi, vistoso è lo scarto con l'esperienza, nella quale stabilità ed incisività dell'attività di direzione politica hanno fatto vistosamente difetto³³. La qual cosa,

³² I più salienti sviluppi della forma di governo e del sistema dei partiti possono vedersi in S. CECANTINI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna 1997; più di recente, un chiaro quadro di sintesi è in A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 9/2018, 17 settembre 2018, e, dello stesso, *Sui caratteri del parlamentarismo "all'italiana": o doppia fiducia o doppia maggioranza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Roberto Bin*, Giappichelli, Torino 2019, 348 ss.; v., inoltre, utilmente A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Dir. cost.*, 4/2022, 9 ss., spec. 15 ss., e, in prospettiva storica, G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statuario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2022, 24 ottobre 2022, 15 ss.

³³ Di un "sistema parlamentare a bassa razionalizzazione" ha, ancora di recente, discorso O. CHESSA, *La duplice successione. Chi succederà a Mattarella e cosa al nostro Governo parlamentare?*, in AA.VV., *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, cit., 88. La natura del Governo, unitamente alla struttura ed alle dinamiche interne che l'attraversano e connotano, se intesa – secondo quanto si è tentato di argomentare altrove (spec. nel mio *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1981) – come essenzialmente bipolare e complessa (ma v. la rivisitazione critica che ne ha di recente fatto A. SAIITA, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi. Rileggendo "Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana" di Antonio Ruggeri*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, V, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 3937 ss.), può tuttavia porsi, a mio modo di vedere, quale testimonianza dell'ambizioso disegno volto ad assicurare la stabilità del Governo e l'incisività della sua azione politica. Sta di fatto, però, che il disegno stesso – come si accenna nel testo – non è stato esplicitato a dovere: ad es., non si è portata a frutto la felice intuizione di E. Tosato che avrebbe voluto legittimato il Parlamento a revocare la fiducia al Governo unicamente laddove ciò si fosse tradotto nella contestuale fiducia concessa ad un nuovo Governo: soluzione quindi fatta propria – come si sa – dal *Grundgesetz* del '49 (invita opportunamente a fermare l'attenzione sul punto, ora, E. BINDI, *Il periodo costituente: dall'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo alla valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, cit., 28). È pur vero, però, che la soluzione in parola, pur laddove accolta, non avrebbe fatto da ostacolo al proliferare delle crisi extraparlamentari; ed è proprio pensando a queste che mi sono sforzato di prospettare, ormai più di trent'anni addietro, la tesi secondo cui le crisi in genere, quale che sia la sede in cui si aprono, si giustificano per Costituzione unicamente in funzione di un mutamento ora di formula politica (e, dunque, di struttura della maggioranza), ora d'indirizzo politico, ora infine dell'una e dell'altro (ragguagli, se si vuole, nel mio *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano 1990, spec.

nondimeno, solo in parte, come si è accennato e si preciserà meglio a momenti, dipende dai meccanismi configurati nella Carta, tanto più poi laddove gli stessi non siano in grado d'imporsi e farsi valere come si deve da parte degli operatori politici³⁴. Ad ogni buon conto, aggiustamenti di vario segno al modello prescelto dalla Costituente possono immaginarsi, così come lo sono stati a più ondate nel corso della vicenda repubblicana, ad es. prevedendo la sfiducia costruttiva o altri ingranaggi ancora, cui si farà richiamo tra non molto. Non si trascuri, tuttavia, sin d'ora che essi possono dar luogo ad effetti ancora peggiori dei mali che si vorrebbero scongiurare, laddove dovessero portare all'artificiosa tenuta in vita, a mo' di una persona in stato vegetativo persistente, di Governi mostratisi incapaci di far luogo ad una congrua attività di direzione politica e, con essi, al mantenimento di una maggioranza risultante da partiti divisi su punti qualificanti del programma e, ciononostante, obbligati a stare assieme come i coniugi separati in casa, semplicemente per ragioni di sopravvivenza e a causa dell'impossibilità di trovare un alloggio diverso che possa assicurare ospitalità a ciascuno di essi.

Insomma, anche regole giudicabili buone sulla carta devono poi pur sempre fare i conti con i contesti in cui sono destinate ad essere applicate e a farsi valere. La qual cosa conferma, dunque, il cruciale rilievo che è da assegnare al quadro politico ogni qual volta si ragiona di meccanismi istituzionali, di quelli in atto come pure degli altri che potrebbero essere introdotti in aggiunta ovvero a correzione dei primi.

In questo scritto, comunque, non dirò dei pregi e difetti della forma di governo prescelta dalla Costituente, preferendo puntare l'attenzione sulle altre forme di governo che, nell'intenzione di chi ne caldeggia l'adozione, sarebbero destinate a prenderne il posto. Laddove, poi, queste ultime dovessero, per una ragione o per un'altra, essere sconsigliate, per i rischi che potrebbero far correre in ordine alla tenuta dei meccanismi istituzionali e, di riflesso, della stessa

43 ss.). Tesi – è facile obiettare – che pecca, a dir poco, di evidente astrattismo o ingenuità, dal momento che nessun argine può efficacemente impedirne la manifestazione laddove così i protagonisti della politica abbiano deciso. Un ragionamento che non fa una grinza nei fatti; e, però, non si dimentichi che – come si è dietro segnalato – la teoria costituzionale da tempo ammette l'esistenza di precetti giuridici la cui *vis* prescrittiva non si smarrisce sol perché non è materialmente possibile impedirne e/o sanzionarne le violazioni. Ribadisco, dunque, qui pure il mio fermo convincimento a riguardo del fatto che le sole crisi legittimate (o, per dir meglio, considerate inevitabili) dalla Carta sono quelle che si aprono al *novum*, non già le altre, di cui l'esperienza – come si sa – ci consegna molti esempi, che si aprono e chiudono con la riproposizione della medesima formula politica e di una direzione politica nel segno della sostanziale continuità, senza che peraltro siano chiare le ragioni, sovente inconfessabili, che portano all'apertura stessa come pure quale sia il miracoloso elisir che ne determina il superamento.

³⁴ Si pensi, ad es., alla svilita condizione della motivazione della mozione di fiducia, *ex art. 94*: spia eloquente del degrado in cui versa il Parlamento, incapace di appropriarsi fino in fondo del ruolo di codecisione politica assegnatogli dalla Carta, così come della vistosa torsione cui è andata (e va) soggetta la forma di governo che dall'organo prende il nome.

Costituzione³⁵, sarebbe da considerare per ciò stesso dimostrata l'opportunità (e, anzi, la necessità) di non discostarsi dal modello parlamentare che – rammento – conosce plurime ed assai diversificate varianti³⁶, anche in significativa misura distanti da quella da noi affermatasi, sì da rimettere spazi non poco consistenti alla progettazione volta alla sua correzione.

3. La correlazione intravista tra l'avvento della “differenziazione” regionale e la riforma in senso presidenziale o semipresidenziale della forma di governo, tuttavia smentita *per tabulas* dallo stesso autore della revisione del 2001, e la eventuale adozione di un sistema di specialità diffusa dell'autonomia regionale

Concentrerò, dunque, l'attenzione su questo che considero essere il *punctum crucis* della questione istituzionale, non senza però accennare ad altri punti meritevoli di ogni considerazione. Penso, in particolare, sul versante della distribuzione di materie e funzioni dal centro alla periferia, alla vessata questione della c.d. “differenziazione” regionale, di cui all'art. 116 Cost., che pure è stata evocata in campo in relazione alla modifica della forma di governo. La trasformazione dello Stato in senso “parafederale” (per non dire “federale” *tout court*), quale secondo una palesemente impropria etichetta, diffusa specie in certi ambienti politici, conseguirebbe alla messa in atto della “differenziazione” in parola³⁷, potrebbe infatti, per la sua parte, dar fiato alla pressante richiesta di certa parte politica volta a mettere da canto la forma di governo vigente per far posto ad una di stampo presidenziale o a un qualche ibrido che vagamente le somigli (diciamo pure, senza impegnarci oltre, ad una di tipo “parapresidenziale”).

³⁵ Una volta, poi, provata la sussistenza dei rischi in parola, per logica conseguenza se ne avrebbe il superamento dei limiti alla revisione costituzionale da parte dell'atto o, se più d'uno, degli atti di riforma, a motivo del pregiudizio patito dai principi fondamentali dell'ordinamento e dall'intera impalcatura che sorregge la Repubblica.

³⁶ ... non da ora fatte oggetto di studi numerosi ed approfonditi, tra i quali mi piace qui richiamare quello ormai risalente del mio compianto Maestro, T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967, ora anche in *Opere*, I, cit., 255 ss., specie per la prospettiva da cui sono osservate le dinamiche del governo parlamentare, quali affermatesi nei principali ordinamenti europei di tradizioni liberali e poste in rapporto con il valore democratico.

³⁷ Il carattere artificioso del sillogismo esposto nel testo è dimostrato *per tabulas* già dal numero assai ristretto delle materie passibili di “differenziazione”, senza nondimeno con ciò minimamente sottostimare il rilievo di ciascuna di esse e dell'insieme dalle stesse composto. Per quanto, dunque, antiche etichette, quale quella di Stato federale o regionale, mostrino ormai da tempo la corda, risultando pertanto assai problematica la loro puntuale caratterizzazione, ugualmente è a dir poco esagerato affermare che, con la messa in atto del modello delineato nell'art. 116 della Carta, si realizzerebbe per ciò solo il trapasso dall'una all'altra forma di Stato. Il vero è, piuttosto, che – come si viene dicendo nel testo – si avrebbe un'ulteriore evoluzione della forma stessa, peraltro dipendente anche dalla “misura” – se così può dirsi – della sua realizzazione, a seconda cioè che riguardi tutti o solo alcuni degli ambiti materiali sui quali può aversi e, soprattutto, che resti, o no, circoscritta ad un pugno di Regioni ovvero si estenda man mano ad altre (ma, su ciò, subito *infra* nel testo).

Ora, va subito detto chiaro e tondo che l'accostamento tra la “differenziazione” e la forma di governo presidenziale è stato giudicato del tutto improprio dallo stesso legislatore di revisione del 2001 che, non a caso, ha previsto l’una e non toccato l’altra. Si potrebbe subito obiettare che potrebbe essersi fatto un errore di calcolo e che le procedure della revisione costituzionale sono stabilite anche (e specificamente) allo scopo di rimediare a sviste, lacune e a quant’altro si giudichi non fatto a modo in seno all’impianto istituzionale disegnato nella Carta. Occorre, comunque, avere la prova che le cose stanno davvero così, e questa potrà aversi solo dopo che si sarà conosciuto l’impatto nell’esperienza della “differenziazione”. È chiaro, ad es., che non è la stessa cosa che quest’ultima si abbia unicamente per un pugno di Regioni dislocate al Nord, sollecite nel richiederla, ovvero che prenda forma anche nel resto del Paese³⁸ e, ancora, che – come si diceva – resti circoscritta unicamente ad alcuni ambiti materiali e non pure ad altri. Centrale rilievo peraltro – come si sa – avrà la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni³⁹, tutta ancora da vedere nelle sue dimensioni e realizzazioni, sulla quale nondimeno tornerò a soffermarmi di qui a momenti⁴⁰. Incidendo, poi, la stessa sui diritti fondamentali, dubito fortemente che se ne possa demandare l’adozione in via esclusiva a fonti sublegislative,

³⁸ Di certo, ad ogni buon conto, non potrebbero esserne coinvolte tutte, se è vero che la “differenziazione” stessa non è soltanto delle Regioni che la sperimentano *inter se* ma anche (e soprattutto) nei riguardi delle restanti, che seguirebbero a restare governate dal diritto comune, di cui al Titolo V. La graduale estensione a tappeto del modello prefigurato nell’art. 116 porrebbe, nondimeno, problemi difficilmente risolvibili. Ad es., come stabilire qual è la soglia oltre la quale può ritenersi di essersi spinti troppo oltre, restando pertanto svuotato di significato e di effetti il Titolo suddetto per gli ambiti materiali oggetto di “differenziazione”? E cosa fare laddove ci si avveda che si è toccata o addirittura varcata la soglia in parola?

³⁹ ... a riguardo della quale si è avuta – come si sa – una messe copiosa di scritti [di recente e per tutti, G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2023, 31 gennaio 2023, 51 ss., e, con specifico riguardo a ciò che i livelli in parola potranno rappresentare nel quadro della “differenziazione”, A. CIOFFI, *Il problema dei LEP nell’autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in *Giust. ins.* (www.giustizainsieme.it), 26 gennaio 2023. Per il punto di vista della giurisprudenza, v., ora, la nota di C. BUZZACCHI, *La “soglia ulteriore” dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 1/2023, 3 febbraio 2023, 276 ss.].

⁴⁰ Che stia qui il *punctum crucis* della questione ora accennata è provato dall’animato dibattito tra le forze politiche e in seno alla dottrina a riguardo della opportunità di dare attuazione al disegno di cui all’art. 116, III c., Cost. Non è per mero accidente, d’altronde, che nella progettazione legislativa più recente si manifestino tendenze marcate volte, per un verso, a circoscrivere l’area materiale della “differenziazione”, ad es. eliminando il riferimento di cui all’art. 117, II c., lett. n), e, per un altro verso, ad allungare il catalogo delle materie di potestà esclusiva dello Stato, allo stesso tempo riportando in capo a quest’ultimo alcune materie di potestà concorrente (in tal senso, il progetto a firma Martella, A.S. n. 542). Certo, però, che è singolare la circostanza per cui, se è vero che – come molti dicono – la “differenziazione” spacca il Paese in due e pregiudica dunque l’unità-indivisibilità della Repubblica, come mai nessuno si è attivato per l’abrogazione ovvero per l’annullamento da parte della Consulta della legge che l’ha introdotta?

quali i decreti del Presidente del Consiglio, così come invece previsto per la “differenziazione” dalla bozza Calderoli di recente licenziata dal Consiglio dei Ministri⁴¹.

Accenno poi di passaggio alla soluzione nella quale da tempo mi riconosco⁴² e che profitto della opportunità ora offertami per caldeggiare nuovamente, favorevole all’adozione di un meccanismo di *specialità diffusa* – come lo si è in altri luoghi chiamato – e che, per l’idea che mi sono al riguardo fatta, dovrebbe risultare connotato da duttilità di movenze, dandosi modo a ciascuna Regione di attingere da un patrimonio di materie situato al centro ciò che reputa maggiormente congruo rispetto ai complessivi bisogni del proprio territorio e della comunità in esso stanziata, ferma restando l’indisponibilità di alcune materie o loro porzioni la cui disciplina e cura complessiva dovrebbe restare esclusivamente demandata allo Stato a motivo della dimensione nazionale o sovranazionale degli interessi che ad esse fanno capo. Allo Stato stesso, poi, competerebbe la messa in atto di ogni intervento richiesto al fine di rimediare alle omissioni o alla cattiva gestione in periferia degli interessi oggetto di “differenziazione”, con un sistema dunque a fisarmonica, idoneo ad espandersi ovvero a contrarsi di continuo in applicazione del principio di sussidiarietà, variando nelle movenze ed espressioni da luogo a luogo e per uno stesso luogo nel tempo, fermo restando ovviamente il bisogno di assicurare ad ogni parte del Paese ed a coloro che vi si stanziano ed operano i suaccennati “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti, dal cui raggiungimento a conti fatti dipende la tenuta del sistema.

L’ingranaggio – come si vede dalle sommarie notazioni appena fatte⁴³ – è assai delicato e complesso e richiede di essere messo a punto e sperimentato come si deve, apportandovi quindi gli opportuni aggiustamenti laddove richiesti, anche (e soprattutto) alla luce dei modi con cui se ne avrà l’implementazione nell’esperienza.

A priori, ad ogni buon conto, non può di certo dirsi, perlomeno ad oggi che non ha ancora veduto la luce, se alla sua eventuale adozione debba

⁴¹ Su alcune aporie presenti nel disegno di legge in parola, v., ora, R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2023, 6 marzo 2023, spec. 208 ss. e, con specifico riguardo ai profili di procedura, O. CHESSA, *Sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, di prossima pubblicazione in *Astrid* (www.astrid-online.it), 5/2023. Con riferimento ad alcune bozze d’intesa Stato-Regioni dapprima circolanti, V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un’analisi dei contenuti delle ‘bozze d’intesa’*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 2/2021, 18 maggio 2021, 358 ss.

⁴² ... sin dal mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

⁴³ Ulteriori ragguagli possono di recente aversi dal mio *Sliding doors per il prossimo futuro dell’autonomia regionale: degrado o ripresa?*, Editoriale, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2022, 1° dicembre 2022, spec. 744 ss.

accompagnarsi una modifica, quali che ne siano le dimensioni, della forma di governo (in sede centrale, ma verosimilmente con effetto di trascinamento anche in ambito locale, dove peraltro uno dei punti di forza della riforma – l’elezione diretta del Presidente della Repubblica ovvero, per un’altra ipotesi ventilata ma a quanto pare non molto quotata, del Presidente del Consiglio dei ministri – ha già trovato realizzazione per ciò che attiene ai Presidenti di Regione ed ai Sindaci).

4. Le strutturali differenze di sistema politico ed istituzionale riscontrabili tra i Paesi a governo presidenziale (a partire dal prototipo statunitense) e il nostro, che sconsigliano d’importare da noi i tratti propri di quelli

L’elezione diretta del Capo dello Stato⁴⁴, con il trapasso che la stessa comporta ad una forma di governo, presidenziale o semipresidenziale che sia, pur tuttavia profondamente diversa da quella oggi esistente⁴⁵, è, ad ogni buon conto, a mia opinione da scongiurare. Non si tratta, ovviamente, di mettere in discussione la democraticità degli ordinamenti che la conoscono; il punto è che da noi la novità in parola costituirebbe un autentico salto nel buio, dagli effetti imprevedibili ed – è da temere – forse disastrosi ed irreversibili, di cui debbo pensare che le forze politiche che la caldeggiavano non abbiano piena avvertenza⁴⁶.

Occorre, infatti, previamente verificare se si dia davvero il bisogno di una innovazione siffatta (e, dunque, a cosa essa giovi) ovvero se la stessa possa risultare foriera di inconvenienti anche assai gravi, forse – come si diceva – davvero irrimediabili⁴⁷.

⁴⁴ ... caldeggiata, di recente, da una proposta di legge – A.C. 716 – Meloni ed altri presentata nella passata legislatura [a riguardo della quale, ora, F. CONTINI, *Quale semipresidenzialismo per l’Italia? Profili critici e invito al dibattito*, intervento all’*invito alla riflessione sul presidenzialismo* indirizzato dal Forum di Quad cost. (www.forumcostituzionale.it), 4/2022, 5 gennaio 2023, 199 ss., spec. 205 ss.] e che anche in dottrina seguita a riscuotere consensi [ne hanno, tra gli altri, ancora non molto tempo addietro, vagheggiato l’adozione A. CATELANI, *Riforme istituzionali e rinnovamento politico*, in *Società e diritti* (www.riviste.unimi.it), 8/2019, 7 aprile 2020, 72 ss., e T.E. FROSINI, *Prefazione*, in AA.VV., *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, cit., 8 s., che non ha celato la propria preferenza per il modello francese].

⁴⁵ A dispetto di ogni diversa giustificazione data da alcuni di coloro che patrocinano siffatto sistema di elezione, il Presidente, infatti, cesserebbe comunque di essere un organo di garanzia del sistema e risulterebbe immesso con centralità di posto nel circuito politico decisionale.

⁴⁶ Di un “antiparlamentarismo autolesivo” dei partiti efficacemente discorre S. STAIANO, nello scritto con cui ha dato avvio a *La lettera Sul revisionismo costituzionale*, cit., dal titolo *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*.

⁴⁷ Fortemente critico a riguardo della opportunità di far luogo alla forma di governo presidenziale E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, saggio di apertura dell’*invito alla riflessione sul presidenzialismo*, cit., in *Forum di Quad cost.* (www.forumcostituzionale.it), 3/2022, 7 settembre 2022, 55 ss., cui ha fatto seguito pure *ivi* un’ulteriore riflessione dello stesso, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, 4/2022, 9 novembre 2022, 1 ss.

Si suol dire con insistenza da parte di chi ne auspica l'avvento che, per un verso, finalmente si conseguirebbero stabilità ed incisività della direzione politica e, per un altro verso, si rafforzerebbero le istanze di unità-indivisibilità dell'ordinamento, viepiù pressanti specie nella prospettiva di un vistoso avanzamento del processo di federalizzazione dell'ordinamento stesso.

Non nascondo che, in un siffatto modo di vedere le cose, vi sia un fondo di verità, perlomeno tale risultando alla luce degli sviluppi istituzionali complessivi maturati in alcuni ordinamenti, a partire dal prototipo nordamericano cui solo ora farò cenno. Il punto è, però, che – come tutti sanno – la comparazione va sempre fatta con somma cautela, specie da parte di studi svolti in prospettiva *de iure condendo*, laddove cioè manchino i necessari riscontri offerti dall'esperienza.

V'è di più. Assai diversi sono i contesti posti a raffronto, avuto particolare riguardo al sostrato sociale e politico sul quale i meccanismi istituzionali poggiano e nel quale spiegano effetti.

Senza fare ora luogo ad un'analisi dettagliata che richiederebbe uno spazio di cui qui non si dispone, è sufficiente tenere presente la diversità strutturale di sistema politico che si ha laddove il governo presidenziale è maggiormente attecchito, consolidandosi nel corso di una plurisecolare esperienza, gli Stati Uniti⁴⁸, e il nostro Paese, una diversità che ha essenzialmente una duplice nota saliente. Da un canto, infatti, rileva la estrema complessità e frammentazione delle forze politiche che connota il nostro sistema, a fronte invece della semplificazione tipica del Paese nordamericano che, pur segnato da gravi ed irrisolte tensioni e contraddizioni interne, al piano politico si caratterizza per il confronto dialettico tra repubblicani e democratici, restando fuori gioco formazioni politiche considerevolmente minoritarie. Da un altro canto, un particolare significato è da assegnare alle divergenze da noi esistenti per ciò che concerne la visione di fondo che i protagonisti della politica mostrano di avere della società e dei suoi problemi maggiormente pressanti, nonché in ordine alla progettazione del suo sviluppo complessivo, diversamente da ciò che si ha negli Stati Uniti, laddove le più consistenti forze politiche, tra le quali a conti fatti si svolge la partita, si caratterizzano per una sostanziale condivisione dei valori fondamentali⁴⁹.

Qui è, dunque, il cuore della questione istituzionale.

⁴⁸ Per un quadro di sintesi del modello nordamericano, nella ormai copiosissima lett., per tutti, v. AA.VV., *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, a cura di G. D'IGNAZIO, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2020, e C. BASSU - M. BETZU - F. CLEMENTI - G. COINU, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Giappichelli, Torino 2022.

⁴⁹ Per quest'ultimo aspetto, non diversamente – ed anche questo è un dato di particolare rilievo – vanno le cose nel Paese in cui la forma di governo a Primo Ministro ha storicamente maggiormente attecchito, la Gran Bretagna, laddove parimenti i partiti numericamente più consistenti si riconoscono comunque nei medesimi valori di base della liberal-democrazia.

Populismo e nazionalismo hanno dato vita nel nostro Paese ad un'autentica miscela esplosiva, portando negli sviluppi degli anni a noi più vicini a vistose trasformazioni di alcune formazioni politiche, con effetti nei riguardi del sistema dalle stesse composto⁵⁰. Si pensi, in particolare, alla vicenda della Lega ed alla sua mutazione genetica: nata come movimento territorialmente localizzato ed a vocazione separatista (perlomeno, secondo l'originario manifesto politico del suo *leader* storico, U. Bossi), si è quindi commutata nella sostanza in un partito vero e proprio, diffuso per l'intero territorio della Repubblica e caratterizzato, sotto la *leadership* di M. Salvini, da un indirizzo nazionalista e populista ad oltranza. Ventature accentuate di populismo sono rintracciabili anche in altre formazioni politiche, quale quella pentastellata, specie nella sua originaria conformazione, ma fa in esse difetto – qui è la differenza maggiormente marcata – il tratto nazionalista.

Il populismo si rileva pure nell'azione politica di esponenti di spicco degli Stati Uniti che hanno avuto responsabilità di governo di primo piano, come da ultimo D. Trump⁵¹; e non è un caso che a quest'ultimo si imputi altresì di aver fomentato i facinorosi protagonisti dell'assalto al Campidoglio del gennaio 2021. E, tuttavia, pur nella consapevolezza della crisi che da tempo affligge la democrazia statunitense⁵², guardando retrospettivamente alla plurisecolare vicenda del sistema politico e della forma di governo di questo Paese, di certo

⁵⁰ Entrambi i connotati hanno particolarmente attratto l'attenzione di una nutrita schiera di studiosi di varia estrazione e parimenti vario orientamento che ne hanno fatto e seguivano a farne da anni oggetto di monitoraggio costante: *ex plurimis* (e limitando ora i riferimenti unicamente ad alcuni scritti di respiro monografico), v., con riguardo al primo, M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017; M. ANSELMINI, *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, Milano 2017; S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Einaudi, Torino 2018; V. COSTA, *Élites e Populismo. La democrazia nel mondo della vita*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2019; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, ESI, Napoli 2020; AA.VV., *L'età dei populismi. Un'analisi politica e sociale*, Carocci, Bari 2020; C. MUDDE - C. ROVIRA KALTWASSER, *Populismo. Una breve introduzione*, Mimesis, Milano 2020; P.G. ARDENI, *Le radici del populismo. Disuguaglianze e consenso elettorale in Italia*, Laterza, Bari-Roma 2020; AA.VV., *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies Conflicts and Dilemmas*, a cura di G. DELLEDONNE - G. MARTINICO - M. MONTI - F. PACINI, Palgrave Mcmillan, London 2020, e, più di recente, C. HASSAN - C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Padova 2022. Quanto, poi, al secondo, v., almeno, M. BILLIG, *Nazionalismo banale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2018; Y. HAZONY, *Le virtù del nazionalismo*, Guerini e Ass., Milano 2018; A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Roma 2018; P. BECCHI, *Italia sovrana*, Sperling & Kupfer, Milano 2018; M. VIROLI, *Nazionalisti e patrioti*, Laterza, Bari-Roma 2019; E. HOBBSAWM, *Nazionalismo. Lezioni per il XXI secolo*, Rizzoli, Milano 2021, e, ora, A. MAURO, *Europa sovrana. La rivincita dei nazionalismi*, Feltrinelli, Milano 2023.

⁵¹ Ha, non molto tempo addietro, fatto il punto sulla questione G. D'IGNAZIO, *I rischi del populismo sovranista: il caso americano*, in AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. PANZERA - A. RAUTI - C. SALAZAR - A. SPADARO, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 83 ss.

⁵² Su di che, ora, i contributi che sono in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2/2022.

non può dirsi che i suoi più salienti sviluppi siano stati segnati e costantemente accompagnati da populismo frammisto a venature autoritarie.

Quando perciò si rileva da parte di un'accreditata dottrina⁵³ che la modifica della forma di governo in presidenziale è stata da noi patrocinata ora da destra ed ora da sinistra si fa luogo ad un'affermazione indiscutibile perché corroborata dai fatti che, tuttavia, va – a me pare – precisata ed integrata alla luce del modo di essere dei partiti quale oggi è.

Ebbene, quali costi e benefici potrebbero aversi per effetto del mutamento istituzionale qui preso in considerazione?

Si è già accennato al fatto che la stabilità dei Governi non necessariamente è un bene, potendo anche commutarsi nel suo opposto, ora per il difetto di una incisiva azione di governo ed ora – e peggio – per il suo carattere deviante dai fini-valori costituzionali, seppur abilmente mascherato da una retorica martellante nei confronti di una pubblica opinione che, in una sua parte non poco consistente, non appare essere culturalmente attrezzata per resistervi. Il vero è che – come si accennava poc'anzi – la stabilità e l'incisività dell'azione di governo dipendono, in larga misura, per un verso, dalla coesione in seno ai partiti ed alla coalizione di maggioranza cui essi danno vita e, per un altro verso, dalla capacità di progettazione politica dagli stessi esibita, nonché dalle condizioni oggettive a contorno, specie laddove segnate da plurime e gravi emergenze. E – com'è chiaro – allo scopo non giovano tanto pur oculate innovazioni al piano delle *regole istituzionali* (costituzionali e non), specie di quelle riguardanti i meccanismi elettorali, il cui rilievo nondimeno non può essere sottostimato⁵⁴, quanto modifiche nelle *regolarità della politica*, e dunque principalmente nelle convenzioni poste a base delle relazioni tra i partiti, nonché (e prima ancora) nei canoni che presiedono alle dinamiche in seno ai partiti stessi anche (e soprattutto) in vista dell'agognata affermazione di un tasso apprezzabile di democraticità interna di cui, al di là delle apparenze⁵⁵, tarda ad aversi concreto

⁵³ E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, cit., 55.

⁵⁴ Così, se si conviene a riguardo del fatto che – fermo il valore indiscutibile del pluralismo politico – il numero delle formazioni partitiche in campo è eccessivo ed artificioso rispetto alla pur ampia articolazione interna del pluralismo sociale, dovendosi in larga misura a ragioni inconfessabili di potere ed alla ricerca spasmodica di spazi entro i quali esercitarlo, gioverebbe puntare verso l'obiettivo di una sensibile semplificazione del quadro politico, facendo leva sul premio di maggioranza, la soglia di sbarramento, ecc. Viene, però, da chiedersi se partiti numericamente poco consistenti e però indispensabili per la tenuta della maggioranza, siano disponibili ad immolarsi in vista del raggiungimento dello scopo, a mo' del capponi che solleciti di essere cucinato e messo in tavola per il cenone di Natale...

⁵⁵ ... cui, in particolare, fanno ricorso partiti e movimenti in genere che demandano al *web* ed alla piazza decisioni di cruciale rilievo in ordine alla scelta dei loro dirigenti ed all'adozione di misure giudicate caratterizzanti la loro azione politica.

riscontro⁵⁶. È da qui – se ci si pensa – che, in larga parte, si alimenta il rischio, sempre incombente nei sistemi, come il nostro, connotati da populismo e nazionalismo non scevro di venature autoritarie, di una degenerazione della democrazia in democrazia⁵⁷.

Quanto poi all'accostamento fatto tra il carattere presidenziale della forma di governo e quello federale della organizzazione statale, non sarebbe per vero neppure il caso qui di fare richiamo delle radici storico-politiche che hanno portato negli Stati Uniti alla loro affermazione, assai diverse sotto ogni aspetto dalle nostre, dovendosi salvaguardare due istanze avvertite in modo pressante: la salvaguardia della indipendenza e dell'autodeterminazione politica delle *ex* colonie ormai riscattatesi dal giogo della madrepatria e divenute Stati a tutti gli effetti, da un canto, e, dall'altro canto, l'unità dell'ordinamento dalle stesse composto, bisognosa di una incisiva azione di governo svolta in ambito centrale.

Da noi, di contro, un rischio reale ed incombente di frantumazione dell'unità-indivisibilità della Repubblica non v'è stato e non v'è; e non credo con ciò di peccare di eccessivo ottimismo o vera e propria ingenuità. Forse,

⁵⁶ Sull'annosa questione, nella ormai copiosa lett., v., per tutti, G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, ESI, Napoli 2016; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, FrancoAngeli, Milano 2018, e G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, nonché, con specifico riguardo al finanziamento dei partiti, T.F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 10 ottobre 2019.

⁵⁷ Lo ha, a più riprese, segnalato la più avvertita dottrina [v., part., A. SPADARO, *Dalla «democrazia costituzionale» alla «democrazia illiberale» (populismo sovranista), fino alla... «democrazia»*, in *DPCE On Line* (www.dpceonline.it), 3/2020, 3875 ss.; la involuzione illiberale di alcuni ordinamenti, specie dell'Est europeo, è rilevata, tra gli altri e nella stessa *Rivista*, da G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, 3563 ss., e G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, 3999 ss.; da una prospettiva di più ampio respiro, v., inoltre, AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, cit., Editoriale Scientifica, Napoli 2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia «militante» all'autodifesa costituzionale*, cit., 91 ss.; A. GATTI, *Liberal Democracies and Religious Extremism. Rethinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2021, 131 ss., e, nella stessa *Rivista*, G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, 3/2021, 521 ss.; infine, A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini «democrazia» e «costituzionalismo»*, in *Scritti in onore di F. Lanchester*, I, a cura di G. CARVALE - S. CECCANTI - L. FROSINA - P. PICCIACCHIA - A. ZEL Jovene, Napoli 2022, 489 ss., e R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2022, 7 dicembre 2022, 166 ss., nonché con specifico riguardo al ruolo che l'Unione europea può giocare a salvaguardia dello stato di diritto, A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021]. D'altronde, le esperienze maturate nel tempo a noi più vicino nel vecchio continente, sia pure in Paesi dalle tradizioni costituzionali diverse dalle nostre, stanno qui, sotto i nostri occhi, ad ammonirci a non abbassare la guardia ma a restare costantemente e scrupolosamente vigili e accorti.

eccezion fatta della prima stagione della Lega, cui si è appena accennato, solo all'indomani della seconda grande guerra la emersione di movimenti a vocazione separatista, specie nelle due grandi isole (e, segnatamente, in Sicilia) ha davvero dato fiato a questo timore, di cui pertanto non per mero accidente si è avuta traccia anche durante la vicenda costituente e tangibile testimonianza in uno dei principi fondamentali della Carta. Oggi, però, le cose non stanno affatto così; tutt'all'inverso, i maggiori rischi li fa correre un nazionalismo becero ed aggressivo, contraddetto dalla collocazione del nostro Paese nello scacchiere internazionale (l'adesione alla NATO *docet*) e, specialmente, dalla sua appartenenza all'Unione europea che – come si dirà sul finire di questa trattazione – merita di essere con ancora maggiore fermezza ribadita anche in ambito costituzionale.

D'altro canto, se si guarda a come è complessivamente maturata la vicenda regionale in Italia, al di là (e, anzi, contro) le scarse e in più punti oggettivamente incerte e opache indicazioni offerte dal dettato costituzionale, di certo le maggiori alterazioni del sistema non si sono avute in forza di un pericoloso eccesso di autonomia, neppure da parte delle Regioni (e Province autonome) che secondo modello avrebbero dovuto godere di una condizione al riguardo privilegiata, ma, all'inverso, a causa del suo sostanziale svilimento, per effetto dell'azione a tenaglia giocata da plurimi fattori che hanno portato ad uno sconsiderato riaccentramento di fatto di materie e funzioni, con il fin troppo generoso avallo offertogli dal tribunale costituzionale che lo ha *quodammodo* “razionalizzato” per via giurisprudenziale.

L'istanza volta alla “differenziazione” regionale e, più ancora, alla introduzione di una specialità diffusa, nei termini sopra succintamente rappresentati, nasce proprio da qui: direi, da un moto spontaneo, particolarmente avvertito, di contestazione nei riguardi di ciò che è avvenuto e, dunque, dal bisogno di voltare pagina nel libro della storia politico-istituzionale del nostro Paese.

Ora, non è di qui chiedersi se si diano le condizioni strutturali perché questa speranza possa essere a buon titolo coltivata. In altri luoghi⁵⁸, riflettendo sulle cause principali del degrado dell'autonomia regionale, ho avuto modo di rilevare che plurimi fattori di origine interna ed esterna, caricandosi in modo perverso a vicenda, hanno concorso all'esito di restringere sempre di più gli spazi entro i quali la stessa può legittimamente ambire ad affermarsi, al punto di apparire francamente stonato che si seguiti ad utilizzare un lemma – l'autonomia – nel quale l'esperienza fatica ormai ad identificarsi e nel quale, comunque, non

⁵⁸ ... tra i quali, di recente, *Sliding doors per il prossimo futuro dell'autonomia regionale: degrado o ripresa?*, cit., 721 ss. Cfr. A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2022, 15 dicembre 2022, 192 ss., e S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, Editoriale, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2023, 17 gennaio 2023, 1 ss.

riesce a rispecchiarsi fedelmente⁵⁹. Basti solo porre mente alla emersione prepotente e a getto continuo delle emergenze sopra richiamate, tra le quali specialmente la sanitaria e la economica, che hanno, per la loro parte, significativamente contribuito ad accelerare la mai sopita vocazione degli apparati statali e degli organi della direzione politica al riaccentramento delle funzioni. Ed è chiaro che un indirizzo politico ispirato a nazionalismo esasperato viepiù alimenta e rafforza questo *trend*, di certo non vi fa da ostacolo, tanto più laddove le forze politiche di maggioranza si presentino ben salde e determinate nel perseguimento dell'indirizzo in cui si riconoscono e, perciò, ben poco disponibili a riconoscere spazi entro i quali, in taluni territori governati da forze politiche di opposto schieramento, possano affermarsi linee politiche di altro orientamento.

Non si trascuri poi che, da noi come altrove, è viepiù diffusa e radicata la spinta alla personalizzazione della lotta politica, di cui è emblematica testimonianza l'*usus* ormai invalso di fare esplicita menzione del *leader* nei loghi di molti partiti: quasi a significare che la persona conta quanto (e, forse, persino più...) del programma e che, perciò, la preferenza va accordata a quella non meno che a questo. Ed è chiaro che la elezione diretta del "capo" razionalizzerebbe e, a un tempo, viepiù amplificherebbe questo carattere della dialettica politica, portando peraltro al suo ulteriore inasprimento.

Ora, la storia ci insegna che di tutto abbiamo bisogno fuorché di un "capo" al governo della Repubblica. Per questo verso, la stessa forma di governo a premierato – come si è già accennato e si vedrà ancora meglio più avanti –, pur essendo priva degli inconvenienti propri della forma presidenziale, specie per il fatto di non alterare il ruolo *super partes* della massima magistratura del Paese, andrebbe da noi incontro al rischio appena indicato ed è perciò, a mia opinione, essa pure senza indugio da scartare, perlomeno – si badi – fintantoché perdurerà lo stato delle cose qui succintamente descritto.

⁵⁹ La complessiva vicenda regionale, d'altronde, insegna che un'autentica autodeterminazione politica delle Regioni, pure teorizzata – come si sa – da un'accreditata dottrina (v., almeno, per tutti, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1956, 100 ss.), non si è mai affermata in una misura complessivamente apprezzabile, tant'è che non si è assistito ad una sostanziale diversificazione delle linee politiche tracciate in periferia rispetto a quella formatasi al centro.

5. Il *punctum crucis* delle disfunzioni del sistema non è nella forma di governo *ut sic* bensì nel modo strutturale di essere e di operare della rappresentanza politica, afflitta da una crisi di certo non risolvibile col mero passaggio dall'una all'altra forma di governo, richiedendosi piuttosto un'autentica *palin-genesi culturale* della società e dello Stato

Il vero è che – come si è venuti dicendo – la incisività dell'azione di governo non si lega, necessariamente ed inevitabilmente, alla elezione diretta del “capo” ed alla concentrazione nella sua persona del massimo potere di decisione politica. Dipende, piuttosto, da altro, a partire da quei connotati di coesione e progettazione politica, sopra richiamati, nonché dalla disponibilità delle risorse, personali e materiali, richieste per l'attuazione del programma di governo.

Qui, si mette per vero il dito sulla piaga. Perché ciò che davvero fa difetto, da noi come altrove, è il *background* culturale necessario al fine di assicurare un livello accettabile di rappresentatività dei rappresentanti in seno alle assemblee elettive e, in genere, agli organi chiamati a responsabilità di governo⁶⁰.

La rappresentatività, secondo una magistrale indicazione teorica, in sé e per sé non è un connotato giuridico e, perciò, non può essere stabilita né per Costituzione né per legge (o altra fonte ancora); è, di contro, un connotato appunto culturale, come tale in qualche modo misurabile attraverso l'ausilio offerto da scienze diverse da quella giuridica e, segnatamente, dalla sociologia e dalla politologia.

Non sono, dunque, le riforme costituzionali ed istituzionali in genere a poterla dare; tutt'al più possono darle supporto per crescere ed affermarsi, attingendo tuttavia a risorse che deve avere in sé. Occorre, piuttosto, come si è tentato di argomentare altrove, porre mano ad una organica ed incisiva riforma strutturale della società che porti al complessivo innalzamento del suo livello culturale (e, allo scopo, com'è chiaro, molto possono e devono fare, in primo luogo, la scuola e la famiglia), per tale via alimentandosi l'aspettativa che il personale politico estratto dal corpo sociale possa risultare in misura apprezzabile attrezzato al piano delle conoscenze, sì da essere in grado di far fronte ai

⁶⁰ In argomento, si è avuta e seguita senza sosta ad aversi una copiosa produzione dottrinale di vario segno e orientamento: solo per una prima informazione, v., tra i contributi di recente venuti alla luce, G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2019, 20 maggio 2019, 249 ss., e, nella stessa *Rivista*, P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, 2/2021, 3 maggio 2021, 406 ss.; pure *ivi*, può vedersi, se si vuole, il mio *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, 1/2021, 25 gennaio 2021, 124 ss. Inoltre, M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2021, 1 ss.; I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 18/2022, 129 ss., e, con specifico riguardo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche, ora, AA.VV., *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, a cura di R. TONIATTI, Università di Trento, Trento 2023.

compiti viepiù impegnativi di cui è gravato: la condizione prima e indefettibile per una congrua progettazione dello sviluppo complessivo della collettività.

Non è a caso, d'altronde, che la classe politica tenda a scaricarsi di responsabilità, addossando sulla Costituzione e le fonti in genere contenenti regole istituzionali la colpa dei maggiori e più vistosi guasti del sistema, quasi appunto a significare che, se le cose non vanno bene, è perché sono le regole ad essere mal fatte; si dimentica, però, così che le stesse non sono calate dal cielo ma si devono, oltre che alla mano del Costituente, a quella degli stessi operatori politico-istituzionali che ne fanno poi bersaglio di critica demolitoria.

Ora, non escludo per un aprioristico ragionamento che, specie a distanza di molti anni dalla redazione della Carta e dalla previsione dei congegni istituzionali in atto operanti, alcune innovazioni si rendano opportune, secondo quanto si dirà meglio di qui a momenti. Di certo, però, questo non può costituire un alibi a copertura delle ancora più rilevanti responsabilità gravanti sulla politica e i suoi artefici⁶¹. Il noto passo evangelico della pagliuzza e della trave è molto istruttivo anche ai nostri fini...

Se ci si pensa, c'è, ad ogni buon conto, del buono anche nel modo distorto di porre la questione da parte di molti attori politici; ed è nel riconoscimento da essi fatto della capacità della Costituzione (e delle altre fonti aventi carattere istituzionale) di dare un orientamento alle dinamiche politico-sociali. E, invero, col fatto stesso di considerare le regole foriere di inconvenienti anche assai gravi, si finisce col rimarcarne la *vis* prescrittiva. Il nodo del problema sta però nella *misura* in cui questa può aversi ed effettivamente si ha, vale a dire nel rapporto che viene a stabilirsi tra *regole costituzionali (e non)* e *regolarità della politica*, fin dove cioè le prime riescano a porre un argine alla naturale vocazione delle seconde a debordare da ogni limite ad esse *ab externo* posto⁶² e, perciò, in buona sostanza, a deviare ora più ed ora meno vistosamente dal solco per esse tracciato.

Ancora una volta, però, la questione non può essere ambientata a modo al piano teorico-astratto, richiedendo piuttosto di essere posta e costantemente riconsiderata alla luce del contesto e delle sue mai finite trasformazioni. In astratto, può solo dirsi – come si è detto altrove – che tra regole e regolarità si dà un flusso ininterrotto di reciproche suggestioni, ciascun tipo condizionando

⁶¹ Opportunamente A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, cit., 26, richiama un efficace pensiero di V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1/2014, 24, ancora oggi di straordinaria attualità, nel quale il compianto studioso rilevava che "pretendere di ottenere per via di regole costituzionali, anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione interna di un gruppo o di una coalizione politica, quando gli obiettivi o le valutazioni politiche divergano, è non solo contrario al buon senso, ma è pericoloso".

⁶² ... ma, a conti fatti, anche da quelli che le stesse forze politiche, per via convenzionale, si danno, tant'è che non infrequente ne è il superamento.

l'altro e, a un tempo, da esso risultando condizionato, anche – non si dimentichi – in ragione di spinte e contropinte provenienti *ab extra*, in specie dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea.

Non si trascuri tuttavia che, nello scenario qui sommariamente descritto, si farebbe un errore assai grave, idoneo a tradursi in un autentico *boomerang*, a sovraccaricare di eccessive aspettative il rifacimento delle regole costituzionali, specie se operato nella forma più solenne dietro già richiamata (per mano, cioè, di una nuova Costituente), nell'assunto che, a mo' di bacchetta magica o di *deus ex machina*, esse possano riuscire a mettere da sole ogni cosa al proprio posto, dotando finalmente il sistema dell'agognata funzionalità ed assicurando perciò, grazie a questa, l'ottimale appagamento dei bisogni più diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale.

L'asticella delle regole non può essere, infatti, posta troppo in alto, sì da portare al soffocamento della politica, della sua strutturale ed indeclinabile vocazione ad autodeterminarsi entro spazi di una certa ampiezza, così come all'inverso non può essere situata troppo in basso, risultando altrimenti fatalmente destinata a non centrare l'obiettivo di delimitare ed orientare la politica stessa nelle sue più salienti movenze. È solo, dunque, per effetto dell'equilibrio, difficilissimo da conseguire e preservare, tra le une e le altre specie di regole (in senso lato) che può ragionevolmente coltivarsi la speranza che l'obiettivo stesso sia centrato.

6. La soluzione, qui tuttavia non caldeggiata, di far luogo ad una forma di governo a premierato e di rendere ancora più salda ed incisiva l'azione del Governo con l'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva

Restando, ad ogni buon conto, ora al tema qui di specifico interesse delle innovazioni possibili dei canoni costituzionali sulla forma di governo, una volta scartato il modello presidenziale sopra succintamente evocato, un'ipotesi meritevole di considerazione appare essere quella di rendere ancora più saldo, per ciò che è possibile al piano dei meccanismi istituzionali, il modello parlamentare e, allo stesso tempo, spingere ulteriormente lungo la via della stabilità del Governo che, pur con le precisazioni dietro fatte, rimane pur sempre uno degli obiettivi primari da perseguire.

Ovviamente, molte sono le soluzioni astrattamente possibili, alcune delle quali peraltro – come si sa – già da tempo immaginate, quale quella d'introdurre il meccanismo della sfiducia costruttiva⁶³. Si potrebbe altresì prevedere in modo esplicito che la fiducia è concessa al Governo sulla base di un

⁶³ Fa ora richiamo a questa vicenda F. CONTINI, *Quale semipresidenzialismo per l'Italia? Profili critici e invito al dibattito*, cit., 200 ss.

programma definito in buona sostanza dal Presidente del Consiglio, con l'“adesione” datavi dai Ministri nel loro insieme.

Non nascondo, tuttavia, che quest'ultima idea può sollevare riserve e perplessità. È pur vero che era stata già affacciata – come si ricorderà – ai banchi della Costituente, segnatamente da autorevoli esponenti di matrice cattolica (a partire da C. Mortati ed E. Tosato)⁶⁴; il timore, ieri come oggi avvertito da altre parti politiche, è però che possa portare ad una eccessiva sottolineatura della figura del Presidente del Consiglio, a conti fatti divenuto un Primo Ministro (nell'accezione propria del termine; esplicito, d'altronde, il richiamo al modello inglese).

D'altro canto, l'“adesione” dei Ministri alla linea politica tracciata dal *Premier* null'altro sarebbe se non la proiezione al piano istituzionale della sostanziale acquiescenza dei partiti componenti la maggioranza al programma preconstituito dallo stesso *Premier*: uno scenario, questo, prospettabile unicamente laddove la dinamica politica risulti dal gioco a due dei partiti in campo, collettori dei maggiori consensi espressi dal corpo sociale, uno dei quali uscito vittorioso dalla competizione elettorale, del quale il *Premier* sia il *leader* indiscusso. Il nostro quadro politico, però, è – come si sa – del tutto diverso, risultando da una frantumazione di forze politiche, alcune delle quali in grado di comporre a fatica e talora – verrebbe di dire – *oborto collo* la maggioranza e di dar vita, perciò, ad una coalizione di governo⁶⁵; forze che hanno bisogno l'una della fiducia delle altre⁶⁶, a differenza di quelle di opposizione che non di rado operano in modo disgiunto e danno vita ad una dura, reciproca competizione nell'intento di accaparrarsi consensi elettorali sottraendosi a vicenda. Si aggiunga, poi, che al loro interno si registrano frequenti scomposizioni e ricomposizioni accompagnate da cambi di etichetta e da quant'altro testimonia la sofferta ricerca del sistema politico di un suo *ubi consistam* ben lungi dal potersi dire raggiunto⁶⁷.

Per le ragioni ora sommariamente enunciate, considero singolare e francamente eccentrica la proposta, talora improvvidamente affacciata da alcuni operatori politici, di demandare la scelta del *Premier* al voto popolare, per i rischi

⁶⁴ Ho ripercorso lo svolgimento dei lavori preparatori relativi al Governo nel mio *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 53 ss., 90 ss. e 116 ss.

⁶⁵ È storia antica, questa, risalente già agli albori della Repubblica (sui governi di coalizione e sugli accordi di governo sui quali si reggono mi piace qui richiamare un paio di noti studi monografici di valorosi studiosi scomparsi: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano 1973, e P.A. CAPOSTOLI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano 1975).

⁶⁶ Di un sistema di “fiducie incrociate” ha discusso L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano 1988.

⁶⁷ Lo stesso utilizzo del termine “sistema” – mi è venuto più volte di rilevare – appare fin troppo generoso e, a conti fatti, improprio, evocando un'idea di armonia e coesione interna di cui non si ha tangibile traccia.

che siffatta soluzione fa correre, in parte già evidenziati in relazione alla elezione diretta del Capo dello Stato. Né varrebbe opporre che, nei fatti, già al presente alcune forze politiche affidano a consultazioni popolari, a volte – come si accennava poc’anzi – via *web* o nelle piazze, la scelta del loro *leader* e che nulla di strano vi sarebbe a mettere in atto lo stesso “metodo” per la individuazione del *Premier*. La differenza, di contro, è di tutta evidenza, l’una essendo una pratica giuridicamente irrilevante e provvista di significato unicamente nel chiuso delle relazioni tra e nelle formazioni politiche, mentre l’altra attiene alla copertura di una delle massime cariche istituzionali, anzi proprio di quella maggiormente significativa nella prospettiva di una nuova forma di governo.

Ai miei occhi appare, piuttosto, miglior consiglio quello di scartare fughe in avanti pericolose e, comunque, imprevedibili, quanto agli effetti di sistema, seguitando invece a demandare al saggio e prudente apprezzamento del Presidente della Repubblica la nomina del Presidente del Consiglio (e, su sua proposta, dei Ministri)⁶⁸, fermo restando che lo stesso Presidente non può a volte che piegarsi alla indicazione che gli viene data dallo schieramento politico uscito vittorioso dalla prova elettorale⁶⁹. Allo stesso tempo, giova rimettersi all’esperienza per ciò che attiene alla ridefinizione degli equilibri interni al Governo e nella maggioranza, in ragione delle circostanze e degli esiti della prova stessa (ad es., Draghi ha giocato da noi, in una congiuntura particolarmente travagliata, un ruolo sostanzialmente non diverso, perlomeno sotto più aspetti, di quello di un *Premier*⁷⁰; la stessa Meloni, forte del risultato delle elezioni del 2022, ha dato mostra di tenere ben salde le redini della carrozza governativa, sia pure con non poca fatica a motivo di alcune intemperanze verbali e singolari sortite dei *leaders* dei partiti alleati e a volte del suo stesso partito).

Per altro verso, non possono farsi passare sotto silenzio le sostanziali differenze, tanto istituzionali quanto (e soprattutto) nel sistema dei partiti, che si danno tra il nostro Paese e quelli (Germania e Spagna⁷¹) che conoscono il meccanismo della sfiducia costruttiva. E, se è pur vero che dalla sua eventuale

⁶⁸ Anche per ciò, è sommamente opportuno – come si diceva – stabilire il *quorum* secco della maggioranza dei due terzi per la elezione del Capo dello Stato.

⁶⁹ Così è stato da ultimo con la scelta di G. Meloni quale Presidente del Consiglio.

⁷⁰ La sua nomina, peraltro, avvalorata una circostanza di cui si hanno, da noi come altrove, numerose altre testimonianze, vale a dire l’incisività del ruolo, di certo non meramente notarile, svolto dal Capo dello Stato in occasione delle crisi di governo ed al fine del loro superamento [su ciò, ora, puntuali rilievi in A. D’ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, cit., spec. 21 ss., nonché nello studio in chiave comparata di S. BONFIGLIO, *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei “governi di matrice presidenziale”*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2022, 717 ss.].

⁷¹ Si pensi solo, con specifico riguardo a quest’ultimo Paese, alla circostanza per cui in esso, diversamente che da noi, il Primo Ministro dispone del potere di scioglimento delle Cortes.

introduzione può attendersi qualche beneficio, innegabile è l'inconveniente, dietro già segnalato, che esso fa correre di consolidare in modo artificioso un Governo la cui complessiva inadeguatezza rispetto al ruolo ed alle aspettative ad esso connesse risulti acclarata. Non ci si può inoltre nascondere che, laddove dovessero determinarsi condizioni politiche tali da portare ad un sostanziale stallo nell'azione di governo per il veto incrociato opposto dai *partners* della coalizione di maggioranza, potrebbe assistersi a ripetuti e frequenti scioglimenti anticipati, con ciò che essi rappresentano non soltanto per la funzionalità dei meccanismi istituzionali e l'efficacia della direzione politica ma anche per altri aspetti tangibili, per un verso, al piano dei rapporti internazionali (ad es., un calo vistoso di credibilità e di affidabilità del Paese) e, per un altro verso, a quello della relazione complessiva tra la comunità governata e i protagonisti della vita politica (così, è da mettere in conto un ulteriore innalzamento dell'astensionismo elettorale che già al presente ha raggiunto – come si sa – una soglia preoccupante⁷² e, con esso, una crescente divaricazione della forbice tra governanti e governati).

7. L'ipotesi di trapassare da un incipiente “monocameralismo di fatto” ad uno “di diritto”, accompagnato da un sensibile snellimento dell’*iter legis* e, se del caso, dalla “invenzione” delle leggi organiche, in funzione dell’ulteriore rinviamento della sede parlamentare

Ad esser franco, ancora prima di volgere lo sguardo al Governo la cui solidità ed incisività – come si diceva – rimanda più a condizioni di ordine politico che a meccanismi istituzionali, mi parrebbe opportuno prendersi cura del grande malato del sistema, il Parlamento⁷³.

Ora, in disparte la riserva di fondo già manifestata in ordine alla carente rappresentatività dei rappresentanti – l'autentico nodo gordiano che, come si diceva, solo al piano culturale può essere sciolto o quanto meno allentato –, giova a mia opinione trarre insegnamento da alcune tendenze viepiù radicatesi

⁷² La dice lunga l'esito recente delle elezioni in Lombardia e Lazio; e, per quanto non sia possibile – come si sa – trapiantare in ambito nazionale in modo meccanico ed acritico i dati consegnati dalle elezioni regionali e locali in genere, specie laddove si tratti di un *test* territorialmente circoscritto, gli stessi nondimeno conservano un loro, complessivamente negativo, significato meritevole della massima considerazione. Degna di nota, al riguardo, la proposta affacciata da una sensibile dottrina di dar modo a chi non desidera recarsi alle urne di votare via remoto [M. AINIS, *Voto online contro l'astensione*, in *La Repubblica*, 19 febbraio 2023; v., inoltre, in tema, A. CALAFATO, *Il voto digitale: tra astensionismo parlamentare e astensionismo popolare. Problemi e prospettive*, in *Dir. fond. (www.dirittifondamentali.it)*, 1/2023, 22 febbraio 2023, 227 ss.].

⁷³ Non è a caso, d'altronde, che su di esso si sia appuntata in misura crescente l'attenzione di studiosi di varia estrazione [v., di recente, il fasc. monografico 4/2022 di *Dir. cost. su Il Parlamento*, a cura di G. DI COSIMO, e il fasc. 3/2022 di *Costituzionalismo (www.costituzionalismo.it)* su *Monocameralismo: Parlamento e rappresentanza*].

col tempo, a partire da quella di un sostanziale temperamento del bicameralismo perfetto ed “ibrido”⁷⁴, da noi adottato, sempre più in affanno davanti a prove cruciali dell’azione di governo. Sensibili studiosi si sono spinti fino al punto di ragionare di una sorta di “monocameralismo di fatto”⁷⁵, di cui il varo della manovra economico-finanziaria offre ogni anno inequivoca testimonianza⁷⁶. Non poche volte, però, nel corso della quotidiana azione di governo si assiste alla imbarazzante e francamente penosa mortificazione del ruolo ora di questa ed ora di quella Camera, obbligata a dare *ad horas* il proprio *placet* a decisioni assunte dall’altra (ad es., in sede di conversione dei decreti-legge)⁷⁷. E, invero, occorre prendere atto che ad essere sostanzialmente svilito non è solo il ruolo dei parlamentari di opposizione⁷⁸ ma – qui è il *punctum crucis* – persino quello dei componenti la maggioranza. Andando poi a ritroso nel tempo un significato all’apparenza meramente simbolico ma evocativo dello scenario qui delineato si ha con lo snellimento del rito della fiducia iniziale, per effetto dell’abbandono della esposizione del programma da parte del Presidente del Consiglio davanti ad entrambi i rami del Parlamento. Insomma, i segni non mancano a conferma di come, in non poche occasioni, il bicameralismo perfetto sia avvertito più come un intralcio che quale un pregio del sistema.

Mi chiedo allora (ed è un quesito che – come si sa – da tempo la più avvertita dottrina si pone⁷⁹) se, specie dopo la riduzione del numero dei parlamentari,

⁷⁴ ... secondo la qualifica datane da un’accreditata dottrina (P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. dir.*, 1981, 67).

⁷⁵ Al tema è ora dedicato il fasc. di *Costituzionalismo* da ultimo cit., e *ivi*, part., I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, 19 gennaio 2023, 88 ss.; altre indicazioni in M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, cit., spec. 9 ss.

⁷⁶ A Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX? si dedica ora lo studio di L. GIANNITI, apparso in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 2/2023, 7 marzo 2023, 1 ss.

⁷⁷ Di un bicameralismo “alternato” ha, non molto tempo addietro, discorso G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), num. spec. 3/2019, 15 aprile 2019, 59; preferisce dire Camera “secondaria” C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 45. V., inoltre, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino 2017, spec. 199 ss.

⁷⁸ Su di che, tra gli altri, G. CAVAGGION, *Minoranze e opposizioni in un Parlamento marginalizzato*, in *Dir. cost.*, 4/2022, 95 ss. Di qui, poi, il bisogno, da tempo avvertito e però rimasto ad oggi inappagato, di far luogo finalmente alla formale previsione di uno statuto dell’opposizione [su ciò i rilievi ancora non molto tempo addietro avanzati da M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2019, 20 febbraio 2019, 1 ss.; su *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, v., con questo titolo, l’ampio e documentato studio di S. CURRERI, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2016, 28 settembre 2016, 1 ss.].

⁷⁹ Riferimenti nell’accurato studio di C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit.; v., inoltre, ora, la chiusa dell’analisi contenuta nel *paper* su *Il Parlamento* a firma C. PINELLI e A. MANZELLA, dietro già richiamato.

non si possa portare a definitiva maturazione questo *trend* facendo luogo all'adozione di un *monocameralismo non di mero fatto bensì di diritto*, tanto più che sono venute ormai meno le ragioni storiche che stavano a base del sistema in atto vigente. D'altronde, non è di certo il numero delle Camere *ut sic* o dei loro componenti a farne crescere l'*auctoritas* che piuttosto dipende dalle funzioni esercitate e dal ruolo rivestito nel sistema.

D'altro canto, a riprova della vocazione – potrebbe dirsi – “monocamerale” dell'organo, oggi percepita nelle stesse aule parlamentari, può addursi una iniziativa ancora di recente adottata, con la quale si punta a far crescere vistosamente (a mia opinione, fin troppo...) i casi di delibere adottate dal Parlamento in seduta comune⁸⁰: spia eloquente, questa, di una tendenza alla unificazione della sede istituzionale chiamata a pronunziarsi su questioni di cruciale rilievo.

Cosa diversa è che si porti ulteriormente in avanti il processo di federalizzazione dell'ordinamento, in coerenza con il quale si reputi opportuno (e, anzi, necessario) immettere nella struttura del Parlamento anche gli esponenti delle Regioni (e, per un'altra opzione che tuttavia consiglieri di scartare, delle autonomie territoriali in genere e, segnatamente, dei Comuni⁸¹), offrendo loro

⁸⁰ Mi riferisco, in particolare, al progetto di legge a firma Parrini, A.S. 149, presentato nell'ottobre 2022, laddove si fa esplicita menzione di leggi approvate dal Parlamento in seduta comune, così come dovrebbe essere quest'ultimo a concedere la fiducia al Governo. Per questo verso, il progetto riprende – com'è noto – una proposta già affacciata dalla Commissione Bozzi e quindi presa nuovamente in considerazione da A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, cit., 30 s., come pure dal *paper* sopra richiamato, nel quale si ragiona di possibili soluzioni volte a rinvigorire il ruolo dell'organo in cui si riuniscono assieme le Camere.

⁸¹ Giudico, infatti, preferibile che si metta in moto un processo che – come suol dirsi – muova dal basso e dal basso operi, con gradualità, l'inserimento dei rappresentanti delle autonomie territoriali nei livelli istituzionali superiori. Così, la rappresentanza degli enti territoriali minori dovrebbe essere assicurata in seno ai Consigli regionali; la qual cosa potrebbe aversi ora trasformando questi ultimi in organi bicamerali, con uno dei suoi rami riservato appunto ai rappresentanti suddetti, ed ora – e, forse, preferibilmente, in ragione del numero ristretto dei componenti i Consigli stessi – riservando una quota di posti al loro interno agli esponenti degli enti territoriali minori (ad es., ai Sindaci dei capoluoghi di Provincia, nonché ad altri esponenti dagli enti stessi prescelti). In tal modo, la rappresentanza in Parlamento delle autonomie potrebbe essere assicurata alle sole Regioni, che tuttavia, concretandola, darebbero altresì voce agli enti in parola.

D'altro canto, non è un caso che, pur riconoscendosi ogni forma di autonomia territoriale meritevole di promozione e tutela, la Carta abbia inteso comunque assicurare alle Regioni una condizione *quodammodo* privilegiata, dotando esse soltanto (con la nota eccezione delle due Province autonome) della funzione legislativa, della legittimazione attiva e passiva nei giudizi di costituzionalità, e – per ciò che, ai nostri fini, più conta – della facoltà di concorrere alla elezione del Presidente della Repubblica. A riguardo di quest'ultima, si è tuttavia affacciata di recente l'idea di dar modo ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione di essere chiamati a parteciparvi (F. CLEMENTI, *Anche i sindaci nel collegio speciale che elegge il Presidente della Repubblica? Una riflessione alla luce dell'art. 114 del Titolo V*, in AA.VV., *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, cit., 67 ss.); soluzione, questa, che mi persuade laddove la si veda quale una peculiare “rappresentanza” della Regione, dipendendo la designazione dei Sindaci stessi da un atto di volontà dei Consigli regionali, mentre mi lascia perplesso ove la stessa dovesse essere loro imposta.

posto nella seconda Camera allo scopo opportunamente ristrutturata. Per siffatto scenario, il bicameralismo manterrebbe dunque la sua ragion d'essere, che anzi risulterebbe viepiù rimarcata ed evidenziata, restando nondimeno tutto da definire l'assetto complessivo del Parlamento, specie per ciò che concerne il riparto delle funzioni tra le due Camere, avuto particolare riguardo alla opportunità, a mia opinione discutibile, di preservarne il carattere "perfetto" che – come si è veduto – appare però essere viepiù incerto e appannato nel tempo presente⁸².

Come che vadano le cose a riguardo della struttura e della composizione del Parlamento, occorre a mia opinione porre urgentemente mano al rifacimento del procedimento legislativo⁸³, che – come segnala una sensibile dottrina⁸⁴ – è andato incontro a consistenti "modifiche tacite" e che, ad ogni buon conto, appare essere a tutt'oggi eccessivamente farraginoso e bisognoso di un complessivo ripensamento, anche in considerazione della produzione normativa imponente dalla stagione presente richiesta, per plurime cause, tra le quali le numerose e pressanti emergenze da fronteggiare, gli impegni assunti in ambito internazionale e sovranazionale ai quali occorre dare seguito, le non poche discipline anche assai risalenti nel tempo alla cui modifica o rimozione occorre far luogo, e via dicendo. Ed è chiaro che, se il modo di formazione delle leggi fosse finalmente reso più agile e snello, fermo restando l'indisponibile salvaguardia dei diritti delle minoranze⁸⁵, se ne avrebbero effetti benefici di sistema; basti solo, ad es., pensare alla contrazione che potrebbe registrarsi nel numero dei decreti-legge e, in genere, degli atti normativi del Governo, venendo anche

⁸² L'indicazione forse maggiormente rilevante emergente dal quadro ora sommariamente descritto, nel quale verrebbe preservato il tratto bicamerale del Parlamento, è data dal riconoscimento fatto a beneficio solo di uno dei rami dell'organo del potere di concessione e revoca della fiducia al Governo [l'ipotesi è, ora, affacciata da A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, cit., 30]. Non mi trova, comunque, consenziente l'idea, pure caldeggiata nello scritto ora cit., 36, di differenziare i meccanismi elettorali delle Camere, specie ove si consideri che le stesse ormai si distinguono tra di loro unicamente per l'aspetto, pure di non secondario rilievo, dell'elettorato passivo, oltre che ovviamente per il numero dei loro componenti. L'esperienza, d'altronde, rende testimonianza delle non poche difficoltà alle quali il Governo è andato incontro, specie in alcune fasi della complessiva vicenda repubblicana, per il fatto che a causa della diversità dei meccanismi suddetti era appoggiato in uno dei rami del Parlamento da una maggioranza risicata.

Ad ogni buon conto, la rilevata omogeneità sostanziale delle Camere è, per la sua parte, un buon motivo per l'abolizione "secca" del sistema bicamerale, di cui si è qui venuti dicendo.

⁸³ Di questa idea si mostra da tempo avvertita la più sensibile dottrina, pur dividendosi poi al suo interno in ordine alle ricette consigliabili per centrare l'obiettivo (di particolare interesse è, a mio modo di vedere, quanto se ne dice in ASTRID, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA, Passigli, Firenze 2017).

⁸⁴ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, cit., 531 ss., spec. 538 ss.

⁸⁵ Su di che, ora, A.I. ARENA, *La tutela delle minoranze linguistiche con apposite meta-norme*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2023, 14 marzo 2023, 278 ss., spec. 294 ss.

da qui una spinta significativa al riequilibrio nei ruoli istituzionali degli organi della direzione politica ad oggi vistosamente alterato⁸⁶.

Il procedimento legislativo, insomma, come mi è venuto di dire altrove, ai miei occhi appare come una macchina d'epoca, magari bella nel suo aspetto, ma di certo non competitiva con quelle sfornate oggi, tecnologicamente avanzate e dotate di ogni *comfort*.

Come che sia di ciò, non casuale mi pare il fatto che il procedimento legislativo, dopo essere rimasto confinato in un cono d'ombra, abbia di recente attratto su di sé l'attenzione della dottrina che vi si è dedicata anche con studi di respiro monografico⁸⁷: spia eloquente, questa, di un bisogno largamente avvertito di tornare a focalizzare l'attenzione sull'*iter legis* e di prendersi cura dell'organo da cui trae il nome la forma di governo prescelta dal Costituente.

Al di là di ciò che potrebbe farsi su questo versante, è da valutare se convenga introdurre anche da noi un tipo di legge già sperimentato – come si sa – in altri ordinamenti (tra i quali, la Spagna ed alcuni Paesi sudamericani), aggravato ma... *non troppo*, qual è invece la legge venuta alla luce con le procedure di cui all'art. 138. Penso, in ispecie, alle c.d. leggi organiche, la cui approvazione dovrebbe aversi a maggioranza assoluta e – ciò che più importa – in modo partecipato, con l'apporto dunque di alcune tra le più significative espressioni della società. D'altronde, si conoscono diversi casi per i quali si richiede la venuta alla luce di leggi siffatte; e la stessa Carta ne porta traccia (particolare rilievo è al riguardo da assegnare alla legge di approvazione delle intese di "differenziazione", ex art. 116, III c., Cost.). Nello scenario ora appena accennato, anziché far luogo ad occasionali previsioni di leggi bisognose di essere

⁸⁶ A ciò si aggiunga il bisogno impellente di rendere effettivamente prescrittive le regole sul *drafting*, se del caso anche innovando allo stesso dettato costituzionale. Considero, ad es., non più tollerabile il "metodo" di far luogo ad articoli unici e chilometrici o a maxiemendamenti dei testi di legge, sui quali quindi sovente il Governo pone la fiducia, svilendo a conti fatti il confronto parlamentare e la funzione stessa del produrre le leggi: una pratica, questa, che nondimeno – come ha rilevato una sensibile dottrina [N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2019, 3] – reca, al tirar delle somme, "un qualche tornaconto" a tutti (ma, di ciò in altri luoghi). D'altro canto, come si è tentato di mostrare altrove, solo iscrivendo un pugno di indicazioni essenziali sul *drafting* in Costituzione o, come che sia, in fonte da questa espressamente chiamata a farsene carico (e, per ciò stesso, "coperta"), può imporsene efficacemente l'osservanza alle leggi, sanzionabili pertanto con l'annullamento per il caso che vi si discostino. Se ne ha, d'altronde, conferma dagli esiti prodotti dalle circolari di *drafting*, in merito ai quali ragguagli possono aversi dai contributi ospitati dall'*Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2022, nello Speciale dal titolo *Le circolari di drafting, vent'anni dopo: bilancio e prospettive di aggiornamento*. Segnalo, infine, in tema la previsione del nuovo Comitato per la legislazione al Senato, dei cui connotati riferisce ora S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 6/2023, 8 marzo 2023, 143 ss.

⁸⁷ Con riferimento ad un profilo sovente trascurato, v., da ultimo, v. A.I. ARENA, *L'iniziativa parlamentare delle leggi*, Giappichelli, Torino 2023.

approvate a maggioranza assoluta, è forse consigliabile stabilire in via generale in quali ambiti materiali e con riferimento a quali fattispecie giovi farsene utilizzo. Il pregio maggiore della innovazione in parola è, poi, dato dalla istituzionalizzazione della partecipazione di gruppi ed enti alla formazione delle leggi in parola: una sorta – come si vede – di democratizzazione del procedimento legislativo da cui possono attendersi – a me pare – non pochi vantaggi.

8. Per una oculata revisione anche (e soprattutto) della prima parte della Carta e degli stessi principi fondamentali, da cui possono attendersi benefici effetti altresì al piano istituzionale

Al di là di ciò che potrebbe farsi al piano della organizzazione, occorre preliminarmente porsi il quesito se quella usualmente adottata sia la prospettiva giusta (o, ad ogni buon conto, la sola) dalla quale prestare attenzione alla questione della riforma costituzionale. Un'attenzione che – come si vede – si appunta per intero sulla seconda parte della Carta, senza che tuttavia ci si chieda se (e prima ancora) non sia necessario volgere lo sguardo verso la prima e – per strano che possa sembrare – gli stessi principi fondamentali.

I meccanismi istituzionali, infatti, si pongono in funzione servente nei riguardi delle norme sostantive della legge fondamentale della Repubblica e, ovviamente, ancora prima (e di più), dei valori fondamentali positivizzati. Ebbene, ci si deve chiedere se gli enunciati che esprimono le une e danno voce ai secondi vadano bene così come sono ovvero se si renda necessario anche per essi fare un “tagliando”, un'opera cioè di rifinitura e manutenzione che, lasciandone perfettamente integra l'essenza, punti a dar loro modo di affermarsi ancora di più e di meglio nell'esperienza, sì da porre un argine maggiormente efficace alla deriva del potere ed alle sue manifestazioni più vistosamente portate a debordare dagli argini costituzionali. Per un altro verso, giova dotarsi di enunciati consoni ai tempi, ai più pressanti e largamente avvertiti bisogni in seno al corpo sociale, in relazione ai quali *temporis ratione* non si è potuto far luogo alle opportune indicazioni.

So bene che gli enunciati della prima parte della Carta e, più ancora, quelli che danno voce ai principi di base dell'ordinamento sono provvisti di un formidabile potenziale espressivo e di una considerevole duttilità strutturale, sì da prestarsi ad una copiosa produzione di sensi ed al loro incessante rinnovo in ragione di mutati bisogni. E, tuttavia, ogni disposizione va pur sempre incontro a limiti suoi propri; e, per ampia o amplissima che ne sia la capacità di escursione di campo, oltre una certa soglia, pure largamente indeterminata, essa non può spingersi. Troppi significati, a conti fatti, equivalgono a nessuno, vale a dire ad ammettere che l'operatore di turno può piegare le formule a piacimento, esattamente come fanno i bambini con la plastilina, da cui ricavano figure

sempre diverse. Una Costituzione *bonne à tout faire*, tuttavia, vedrebbe smarrita per intero la propria *vis* prescrittiva, per lassa che obiettivamente sia in relazione a taluni enunciati, soggetti ad agevolazioni, sostanziali manipolazioni semantiche, da parte degli operatori politico-istituzionali come pure degli stessi garanti (Corte costituzionale in testa).

D'altro canto, la mirabile, per efficacia e sintesi espressiva, definizione di Costituzione racchiusa nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 conferma che due sono gli elementi che la connotano, l'uno sostantivo (i diritti fondamentali) e l'altro organizzativo (la separazione dei poteri), non casualmente peraltro rappresentati nell'ordine qui riportato, e che – com'è chiaro – o stanno assieme o assieme cadono.

È cosa giusta porre dunque mano al rifacimento, opportunamente mirato, di alcune maglie della rete organizzativa, che non stravolga cioè l'impianto originario bensì ulteriormente lo rinvigorisca, un impianto grazie al quale la Repubblica ha avuto modo di radicarsi e crescere; più ancora, però, a mio modo di vedere, lo è per ciò che concerne la parte sostantiva e – si diceva – gli stessi principi di base. D'altronde, si è già avuta, di recente, una innovazione all'art. 9, senza peraltro trascurare la circostanza per cui riflessi indiretti sui principi, comunque, si hanno da novità apportate ad altri disposti della Carta⁸⁸.

Si tratta, in buona sostanza, di far luogo ad oculate innovazioni – s'è detto altrove⁸⁹ – a finalità espansiva dei principi ovvero volte a “razionalizzare”, seppur con taluni adattamenti, acquisizioni (specie giurisprudenziali ovvero risultanti da altre Carte⁹⁰) già sufficientemente solide che, però, di tutta evidenza ne

⁸⁸ Si rammenti la previsione di cui alla legge cost. n. 1 del 1967 con cui si è stabilito che gli artt. 10, ult. c., e 26, ult. c., non si applicano ai delitti di genocidio o quella di cui alla legge cost. n. 1 del 2007 che ha riformulato l'art. 27, ult. c., dotando di carattere categorico il divieto della pena di morte.

⁸⁹ ... nel mio *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2022, 12 maggio 2022, 473 ss.

⁹⁰ ... quale la Carta di Nizza-Strasburgo che però, al pari della normativa eurounitaria in genere, può essere in modo appropriato evocata in campo unicamente laddove riferita ad ambiti materiali ricadenti nella sfera di competenze dell'Unione. Non si trascuri, poi, il fatto che la “razionalizzazione” di cui si fa parola nel testo equivarrebbe a riconoscere *per tabulas* la conformità dei disposti mutuati nei riguardi dei principi di base dell'ordinamento costituzionale, vale a dire che non v'è alcuna ragione per opporre al loro ingresso i “controlimiti”; ciò che, invece, potrebbe – come si sa – aversi in difetto del loro recepimento. Ed è pur vero che anche la legge di revisione di cui ora si discorre può astrattamente andare soggetta a verifica della sua costituzionalità, ma – come si è dietro rilevato – è assai meno probabile che il sindacato si appunti sul massimo atto normativo di produzione interna rispetto a norme aventi invece origine esterna, senza peraltro tacere il fatto che, con specifico riguardo alla salvaguardia dei diritti fondamentali, il giudice costituzionale si è da tempo dichiarato (spec. sent. n. 388 del 1999) dell'idea che le Carte che vi danno il riconoscimento si integrano a vicenda nella interpretazione, nell'assunto dunque della loro strutturale attitudine a darsi mutuo sostegno ed alimento, sempre e solo in vista dell'ottimale appagamento dei diritti in ragione dei casi ed alle condizioni oggettive di contesto (in tema, da ultimo e per tutti, con specifica attenzione alla materia penale e processuale ma

avrebbero ulteriore guadagno da esplicite indicazioni ad esse riferite (penso, ad es., all'aggiunta nell'art. 3 del divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale o alla esplicita previsione nell'art. 11 dell'appartenenza del nostro Stato all'Unione europea⁹¹, alle condizioni stabilite nei trattati; di modo che la previsione stessa non farebbe da ostacolo all'eventuale, ma scongiurabile, recesso, *ex art. 50 TUE*).

È poi opportuno allungare il catalogo dei diritti fondamentali, se del caso attingendo alle più aggiornate indicazioni al riguardo offerte da Carte venute alla luce in un tempo a noi più vicino, avuto specifico riferimento ai c.d. “nuovi” diritti, specie a quelli maggiormente riguardati dallo sviluppo scientifico e tecnologico⁹², e perciò fare parola del bisogno di salvaguardare la identità genetica, nonché di fare richiamo delle esperienze d'inizio e fine-vita⁹³, in relazione alle quali – come si sa – dottrina e giurisprudenza brancolano a tutt'oggi nel buio e vanno avanti a tentoni, nel faticoso e non poco sofferto intento di “bilanciare” a modo interessi in conflitto comunque meritevoli di tutela.

Come si vede, quelle sopra in via esemplificativa menzionate sono sollecitazioni che traggono profitto da indicazioni offerte sia da dati normativi in vigore che da pronunzie dei giudici (comuni e non, nazionali e non), che danno voce a *consuetudini culturali* di riconoscimento di alcuni bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti dal corpo sociale e da questo appunto qualificati come nuovi diritti fondamentali in attesa della loro ottimale “razionalizzazione” quale solo una misurata ma incisiva disciplina costituzionale è in grado di offrire. Si tratta, dunque, di metterle nero su bianco sulla Carta, sì da rendere

con considerazioni di più ampio respiro, il corposo studio monografico di P. MAGGIO, *Giudicato penale e diritti fondamentali in area CEDU*, Giappichelli, Torino 2023).

⁹¹ Che in tale articolo stia il fondamento dell'appartenenza suddetta – come si sa – ormai non si discute; cionondimeno – come si viene dicendo – non è la stessa cosa che siffatto riconoscimento si abbia unicamente *iussu iudicis* ovvero in forza di una decisione politico-normativa, per voce dunque della massima espressione della rappresentanza politica e rivestita della forma solenne della legge di revisione costituzionale. Rammento, infine, che più volte si è tentato, ma senza successo, di far luogo a siffatta innovazione (v., ad es., ancora di recente, la lapidaria aggiunta prevista dal progetto di legge presentato nell'ottobre 2022, a firma De Luca, A.C. 221, con il riferimento alla partecipazione all'Unione europea).

⁹² La questione è – come si sa – ampiamente trattata, anche con contributi di respiro monografico: *ex plurimis*, v. G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Giappichelli, Torino 2020; AA.VV., *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, a cura di G. FERRI, ESI, Napoli 2022; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2022, e, con apertura al piano internazionale, AA.VV., *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, a cura di L. PANELLA, Editoriale Scientifica, Napoli 2018. Infine, può, volendo, vedersi anche il mio *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2022, 4 febbraio 2022, 130 ss.

⁹³ Ho, ancora di recente, ribadito questo bisogno in relazione a queste ultime nel mio *Fine-vita (problemi e prospettive)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2023, 30 gennaio 2023, 114 ss., spec. 117 ss.

quest'ultima adeguatamente competitiva con altri documenti parimenti costituzionali *quoad substantiam*, allo stesso tempo riequilibrando il rapporto tra diritto costituzionale e diritto subcostituzionale o giurisprudenziale, ad oggi – come si sa – marcatamente pendente dalla parte di quest'ultimo. Legittimo è tuttavia, per vero, il dubbio, sin dall'inizio della riflessione qui svolta non taciuto, che il personale politico in circolazione possa dimostrarsi inadeguato a far luogo all'opera di cui è gravato.

Tre argomenti ed una considerazione finale, nondimeno, inducono a non gettare in partenza la spugna.

Il primo è dato proprio dal sostegno che viene alla futura positivizzazione costituzionale dalle consuetudini in parola, vale a dire, in buona sostanza, dalla circostanza che il bisogno dell'aggiornamento del testo costituzionale risulti largamente ed intensamente sentito in seno al corpo sociale.

Il secondo, a coronamento del primo, è la conferma che se ne ha (e deve avere) in seno alle assemblee elettive per il tramite della condivisione della nuova disciplina da parte delle forze politiche di diverso schieramento.

Il terzo poggia sul convincimento, nel quale mi radico sempre di più, che *regole e regolarità* siano, per loro indeclinabile vocazione, chiamate a darsi mutuo sostegno ed alimento; ed un processo riformatore avviato a modo può, per la sua parte, concorrere alla rigenerazione e rifondazione della politica su basi maggiormente solide di quelle in atto esistenti, così come questa può ulteriormente spingere in avanti quello, fino al raggiungimento dell'obiettivo avuto di mira, con immediati e tangibili riflessi altresì al piano istituzionale.

Il punto da ultimo toccato è di cruciale rilievo anche agli specifici fini dello studio che volge ora al termine e merita che su di esso si fermi, sia pure solo per un momento, l'attenzione.

La questione istituzionale non si esaurisce, infatti, a mio modo di vedere, nel solo bisogno di rendere maggiormente efficace la direzione politica ma anche (e prima ancora) in quello di preservare il complessivo equilibrio del sistema, in ispecie di preservare il principio della separazione dei poteri nella sua essenza⁹⁴. L'“invenzione” di “nuovi” (*rectius*, aggiornati) principi fondamentali,

⁹⁴ Un autentico *punctum crucis* quest'ultimo, sovente – ahimè – trascurato o, come che sia, non tenuto in adeguata considerazione, come ad es. testimonia la pratica recente del disinvolto superamento da parte della Consulta del limite delle “rime obbligate” un tempo considerato valevole per le addizioni e manipolazioni in genere dei testi di legge da parte della Consulta stessa, per far posto a quelle “possibili” [così, tra gli altri, S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293, e I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2021, 9 dicembre 2021, 1001 ss.] o – come pure si è detto da una sensibile dottrina (D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss.) – ai “versi sciolti”.

nonché di “nuovi” diritti costituzionali – per ciò che qui maggiormente preme mettere in evidenza – non può essere devoluta unicamente alla sensibilità dei giudici, che pure in larga parte hanno dimostrato di possederla, ma va rimessa in primo luogo al legislatore: in prima battuta, a mia opinione, a quello costituzionale e, a seguire, a quello ordinario, chiamato al gravoso compito di specificare-attuare le indicazioni *per principia* date dalla fonte costituzionale, facendo ad ogni buon conto luogo ad una disciplina pur sempre duttile ed essenziale, sì da adattarsi agevolmente alla incontenibile varietà dei casi. Ed è qui che soccorre l’opera preziosa, indefettibile, dei giudici, cui dunque compete la produzione delle regole buone per ciascuno di essi.

Senza, ora, indugiare ad illustrare uno schema i cui lineamenti di fondo si sono rappresentati altrove⁹⁵, ciò che ad ogni buon conto importa mettere in chiaro è che le innovazioni qui patrocinate non hanno per obiettivo di certo lo snaturamento della Carta bensì il suo ulteriore rinvigorismento, a mezzo di una disciplina che, conformemente alla sua strutturale vocazione, contenga – come si è venuti dicendo – enunciati essenzialmente *per principia*, come tali idonei ad adattarsi alla multiforme varietà del reale ed alla evoluzione dei tempi.

L’amore che nutriamo verso la Carta (e soprattutto i suoi valori, che sono costati lacrime e sangue ad una intera generazione nel corso della sofferta tempesta storica che ha preceduto la loro positivizzazione) non deve portarci a chiudere gli occhi davanti a questo bisogno, nell’assunto della perfezione o sacralità della Costituzione, assiomaticamente giudicata esente da imperfezione alcuna nella sua parte sostantiva ed assiologicamente più qualificante. Questa immagine – va detto chiaro e tondo – non rende un buon servizio alla legge fondamentale della Repubblica: è figlia, infatti, di una torsione prospettica; e di avervi fatto luogo potremmo un domani non perdonarci, rimpiangendo di non avere sfruttato a modo l’opportunità offerta da un eventuale moto riformatore messo in cantiere in relazione alla seconda parte, per estenderlo altresì (e in primo luogo) ad aggiustamenti mirati degli enunciati di carattere sostantivo ed assiologico in grado eminente alla cui riformulazione – tengo, da ultimo, ancora una volta a ribadire – tutti gli schieramenti politici in campo sono chiamati ad offrire il loro fattivo e coscienzioso apporto.

E, invero, va presa consapevolezza del fatto che i protagonisti della vita politica ed istituzionale hanno bisogno di una luce ancora più intensa di quella che già promana dalla Costituzione. Dal suo canto, quest’ultima – come si è venuti dicendo – deve dotarsi di formule in grado di rendere ancora più saldi gli argini ad un potere politico che, per sua indeclinabile vocazione, è irresistibilmente portato a debordarvi, allo stesso tempo dando modo ai più avvertiti

⁹⁵ Di recente, v., part., il mio *I diritti fondamentali, tra riconoscimento normativo ed effettività della tutela*, in *Nuove aut.* (www.nuoveautonomie.it), 2/2022, 23 settembre 2022, 405 ss.

bisogni emergenti dal corpo sociale di rispecchiarsi in disposti a loro specificamente dedicati, a partire da quelli espressivi di diritti fondamentali, e – di più – di avere da essi il necessario orientamento lungo la via che porta al loro ottimale appagamento.