

Legittimazione, Stato, Costituzione e Federalismo.

Dalle frontiere all'unità del politico, l'insegnamento di Giorgio Lombardi *

di

Stelio Mangiameli**

1. Le elaborazioni di Giorgio Lombardi, a dieci anni dalla sua scomparsa, continuano ad essere oggetto di una accurata riflessione, tanto è importante e originale il pensiero di questo Studioso nel panorama italiano del Diritto costituzionale e del Diritto pubblico comparato. Lombardi rappresenta un *unicum*, dovuto essenzialmente alla capacità di riguardare il diritto alla luce della storia, per comprenderne la portata e il senso e per valutarne, dal punto di vista della realtà sociale, l'accettabilità.

La conoscenza della storia e particolarmente quella dell'Ancien Régime, così come delle istituzioni politiche di quel tempo, fanno di Lui uno storico nel senso più pieno di questo termine. Egli, inoltre, non solo conosceva i grandi avvenimenti europei, ma anche le vicende più minute delle società passate che si rintracciano seguendo le fila di quella "micro-storia" che può scrivere solo chi padroneggia fatti e fonti con una grande finezza ricostruttiva.

Testimonia tutto ciò, in modo impressionante, lo scritto su "La Guerra del Sale: Caleidoscopio di una Historia"¹, dove da un episodio del 1821, durante la reggenza di Carlo Alberto, si risale ai secoli precedenti e si spazia in tutta Europa, pur muovendo da Mondovì e ritornandovi nella relazione storica complessiva, per

* Il presente scritto è destinato al Volume degli Atti del Convegno "Spazio e frontiera. In ricordo di Giorgio Lombardi (1935-2010)", 2.10.2020.

**Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Teramo.

¹ Ora in G. Lombardi, *Scritti scelti*, a cura di E. Palici di Suni e S. Sicardi, Napoli, ESI, 2011, 169-308.

trarne un principio peculiare dall'esperienza sabauda, legata alla formazione dell'identità istituzionale, fatta di popolo e dinastia e in cui quest'ultima diventa Stato, "ma non secondo lo schema abusato, che passa attraverso la *reificazione* dei sudditi, bensì secondo un criterio di mediazione del consenso attraverso l'*identificazione*". Da questo assunto ne traeva la conseguenza per la quale "è il popolo che, in ultima analisi, tende a farsi *stato*, ma tale risultato passa ... attraverso la Dinastia". Coglieva così l'originalità storica e costituzionale dell'esperienza formativa dello Stato sabauda. Infatti, la conclusione del saggio è che "la sostituzione del rapporto tra popolo e dinastia, attraverso questo processo di integrazione, a quello, più antico, che faceva perno sulle fedeltà locali a Città e corpi intermedi, sia stato il contributo originale (...) degli Stati Sabaudi al riformismo degli stati assoluti d'antico regime"².

Certamente Giorgio Lombardi aveva una predilezione per le posizioni istituzioniste e, soprattutto, decisioniste, piuttosto che per quelle normativiste, ma proprio questo suo legare l'analisi giuridico-costituzionale alle vicende storiche non ne fanno un mero epigono delle tendenze romaniane e schmittiane, bensì un interprete innovatore dal punto di vista del metodo³.

Lo studio del passato, peraltro, non relega Lombardi nell'ambito dei nostalgici che considerano i tempi moderni un decadimento della tradizione; anzi, Egli è ben conscio che i tempi moderni, assai differenti rispetto a quelli passati, richiedono interpretazioni adeguate e nuove, ma la storia gli consente di cogliere, non solo l'esatto significato delle categorie politico-istituzionali che si sono formate nel tempo, quanto soprattutto quello che delle categorie del passato sopravvive e si

² *La Guerra del Sale*, cit., 306.

³ Per coloro che in modo stolto si sono lanciati in affermazioni temerarie sull'assenza di un metodo in Giorgio Lombardi, valgano le parole iniziali del Maestro, nel Suo *Premesse al corso di Diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 1, per le quali "Ogni discorso scientifico è discorso di metodo, ma, prima ancora, ogni attività pratica non può fare a meno di basi metodologiche. Queste, consciamente o inconsciamente, sono presenti in qualsiasi discorso ...".

viene mescolando con le nuove formule postrivoluzionarie e ancora con quelle della globalizzazione⁴.

Si aggiunga, poi, che il Suo non è semplicemente un metodo perfezionato, ma una concezione del diritto e specificamente del diritto costituzionale, come forma dell'ordine politico di una comunità, che ha un punto fermo attorno cui si costruisce, il quale presuppone la realizzazione dell'unità politica – come per Carl Schmitt –, ma questa richiede che la realizzazione dell'ordine sia intrinsecamente vissuto come “giusto” dagli uomini. In tal senso, l'accettabile del potere per Lombardi non è mai una conseguenza della forza, semmai di un'autorità che sia pienamente sentita dagli individui come legittima e capace di garantire i diritti e la libertà. L'aver filtrato anche il passato sotto questa lente particolare rende evidente – in modo corrispondente alla Sua *visione umana* – la fatica dell'umanità per migliorare le sue condizioni di convivenza.

Da questo punto di vista, il Suo insegnamento, riportato alla cultura giuridica dei nostri giorni, può offrire più di un argomento per la costruzione dell'ordine statale in questo contesto di crisi e trasformazioni dovute anche ai processi di integrazione europea e internazionale, come si avrà modo di evidenziare in queste pagine, quando si farà riferimento ad un suo importante scritto *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*⁵, che non a caso dà corpo al titolo del convegno in Suo ricordo.

In tal senso, si può dire come vi siano categorie giuridiche la cui attualità rappresenta il frutto della Sua indagine e il cui uso, nella tradizione italiana porta impresso il riferimento al Suo nome. Tante sono state, per chi scrive, le occasioni nelle quali si è avuto modo di evidenziare ed utilizzare proprio queste categorie;

⁴ Per completezza occorre ricordare che in Lombardi (*Premesse al corso di Diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, cit., 18) il metodo storico trova un completamente in quello comparatistico, in quanto “il collegamento tra storia e diritto comparato (comparazione nel tempo la prima, e comparazione dello spazio il secondo) consente di cogliere il fenomeno giuridico nella sua totalità in modo da comprenderlo tanto nel suo insieme quanto nei significati specifici dei suoi istituti. Da ciò la tendenza ulteriore, volta a sostenere una stretta combinazione tra metodo storico e metodo comparatistico”.

⁵ In *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, vol. II, 477-495, ora in Id., *Scritti scelti*, cit., 539 ss.

basti pensare ai lavori di Lombardi sul potere privato⁶, la Sua indagine sullo statuto proprietario⁷, sul giuramento⁸, sulla libertà⁹. Da giovane, si è avuto altresì anche la ventura di commentare una sentenza scritta da Lombardi, in qualità di Pretore (onorario) di Dogliani sulla moneta¹⁰ dove si mostra proprio come l'intreccio tra percorso storico e giuridico sia stata una costante del suo fecondo e puntuale metodo.

Qui, ovviamente, non si potrà riferire su tutte le indagini del nostro Autore, a partire dal "Contributo allo Studio dei doveri costituzionali"¹¹, che copre ancora oggi una tematica considerevole del diritto costituzionale italiano e per la quale ci possiamo limitare a considerare che la letteratura successiva ha avuto difficoltà a riaffrontarla, nonostante i doveri costituzionali abbiano un carattere fondativo della stessa comunità statale. Tenteremo, invece, di profilare alcune categorie che, collegandosi le une alle altre, possono fornire un approfondimento del pensiero di Giorgio Lombardi.

2. Se si vuole il punto di partenza della ricostruzione lombardiana può essere visto nel problema della giustificazione dell'autorità dello Stato.

Qui bisogna porre subito una distinzione che si ritrova di continuo negli scritti dell'A. quella dell'arrivo dello Stato e della presenza di varie forme di autonomie affermatesi nel corso dei secoli. Queste ultime espressioni naturali delle comunità umane, rispetto alle quali il fenomeno moderno è la sovrapposizione dello Stato

⁶ V. G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 1970.

⁷ V. G. Lombardi, *Riproduzione transitoria di norme illegittime ed elusione di giudicato costituzionale fra Junctim-Klausel e «serio ristoro»*, in *Giur. Cost.* 1983, 1338-1347.

⁸ V. G. Lombardi, *Giuramento (Diritto pubblico)*, in *Nss. Dig. It.*, VII, Torino, Utet, 1961, 964-972.

⁹ V. G. Lombardi, *Libertà (Diritto costituzionale)*, in *Nss. Dig. It.*, IX, Torino, Utet, 1963, 844-847.

¹⁰ Si può leggere la sentenza in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, con nota di chi scrive: *Disapplicazione del regolamento o illegittimità costituzionale della legge di autorizzazione: la scelta è rimessa al giudice?*

¹¹ Pubblicato da Giuffrè, Milano, 1967; v. anche G. Lombardi, *Doveri pubblici (Diritto costituzionale)*, in *Encicl. Dir.*, Aggiornamento, VI, Milano, Giuffrè, 2002, 357-363.

come strumento di unificazione politica, territoriale ed economica¹². Già questa premessa porta con sé che solo lo Stato debba avere una giustificazione, mentre per le autonomie, come per gli individui, si invoca un rispetto anche quando l'unificazione statale si sia compiuta. Il farsi stesso dello Stato porta con sé la necessità di trovare una causa di giustificazione¹³.

È in questo senso che assume un rilievo la tematica della "legittimità", termine con il quale "si designa un particolare rapporto con le norme di un determinato ordinamento giuridico", nel senso precipuo che, "all'origine dell'ordinamento, si indica la via della ricerca di quel *titolo* che giustifica e (...) 'legittima' quell'ordinamento nel suo complesso". La definizione del termine risiede nella circostanza che "la legittimità, ai vertici del fenomeno giuridico, anzi alla sua scaturigine ultima, consente ... di individuare le ragioni d'essere del potere o, con formula meno imprecisa, offre la chiave per risolvere il problema della giustificazione dello Stato"¹⁴.

Evidentemente siamo di fronte ad un insegnamento che risente dell'influenza del Maestro di *Plettenberg* che considera la "legittimità" del potere statale non come un fatto obiettivo derivante dalle caratteristiche esteriori del potere o da qualifiche contenutistiche delle norme, bensì come una condizione soggettiva di un determinato potere che si afferma.

Tuttavia, il principio schmittiano non è condotto alle stesse conseguenze cui si perviene in *Legalität und Legitimität*¹⁵ e cioè come critica allo "Stato legislativo", in cui i diritti sono opposti al parlamento, in una sorta di *zweite Verfassung*, l'elemento

¹² La tematica delle forme di autonomie preesistenti di fronte alla formazione dello Stato, per effetto di una assolutizzazione del potere del secondo sulle prime è una evidenza storica presente in tutti gli studiosi di diritto pubblico e scienza della politica. Nel saggio *La Guerra del Sale: Caleidoscopio di una Historia* Lombardi offre una sua interpretazione estremamente suggestiva del momento iniziale del potere sulle terre sabaude che evolverà con i passaggi storici successivi dello Stato sabaudo, dello Stato italiano e del passaggio alla Repubblica e all'affermazione della Costituzione del 1947.

¹³ Oltre allo scritto richiamato nella nota precedente, v. G. Lombardi, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, in *Nazionalità, popoli e autonomie nelle tradizioni d'Italia e Spagna*, Atti del Convegno per il XXX anniversario dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna, Alghero 29-31 marzo 1978, Torino, Giappichelli, 1979, 44-56.

¹⁴ G. Lombardi, *Legalità e legittimità*, in *Nss. Dig. It.*, IX, Torino, Utet, 1963, 577.

¹⁵ C. Schmitt, *Legalität und Legitimität* (1932), Berlin, Duncker & Humblot, 1993, Fünfte Auflage.

della legittimità plebiscitaria sopraffà quello della legalità legislativa e gli ordini presidenziali esprimerebbero una legittimità in grado di prendere il posto, *ratione necessitatis*, degli atti legislativi del parlamento¹⁶.

Nell'impostazione lombardiana nulla di tutto questo si dà e non solo perché il contesto storico in cui i due studiosi vivono è diverso, quanto soprattutto perché la nozione di *legittimità* porta Lombardi (ed è condotta da questo) ad una diversa ricostruzione della causa di giustificazione ultima del potere statale. Infatti, in Schmitt la legittimità dello Stato, in fondo, si ritrova nella capacità di imporre l'ordine da parte di chi conquista il potere politico – si ricordi l'affermazione che sovrano è chi decide nello "stato d'eccezione" – oppure, ottiene la piena disponibilità dell'apparato burocratico e militare dello Stato, e il concetto, perciò, degrada verso una forma vigorosa di "effettività". In Lombardi, invece, non basta imporre l'autorità dello Stato, ma, in forza del carattere subiettivo della legittimità, occorre che sempre ogni forma di potere storicamente determinata sia accettato ed effettivamente giustificato dal corpo sociale, in tal senso la base ultima della legittimità non è nello Stato o in chi ne dispone, bensì nella comunità che con lo Stato convive. Ecco, allora, che le sue parole sono profetiche di una concezione giuridica umana e positiva, opposta al negativismo schmittiano, per la quale "potere legittimo" significa "in ultima analisi potere riconosciuto come 'giusto' e perché tale *accettato* e non *imposto*, questa 'giustizia' del potere non si estrinseca in forme rigide e astratte, valide in ogni tempo e in ogni luogo, ma varia al mutare della società da cui tale esigenza trae vita". Non sorprende perciò che il rapporto tra legalità e legittimità sia rovesciato rispetto all'approccio schmittiano per il quale può sussistere una legalità avulsa dalla legittimità.

In tal senso, vi è poi in Lombardi un piacere della lettura dei fatti storici e dell'evoluzione istituzionale italiana che ci conduce per mano a leggere diversamente il risorgimento, con il suo momento cruciale dell'unificazione e le innovazioni istituzionali legate alla questione sociale e alla democrazia; così come

¹⁶ L'impostazione schmittiana ovviamente va rapportata alle previsioni della Costituzione di Weimar e alle sue vicende storiche.

all'affermarsi della nuova Costituzione. Ogni momento vissuto appunto come il superamento della precedente base della legittimità e il formarsi di un nuovo fondamento della legittimità che dà impulso all'azione e alla storia e in cui si rinnova non solo il fondamento del potere, ma anche lo Stato medesimo.

Anche qui, tutto l'opposto di Schmitt, Lombardi legge i passaggi storici e individua le basi di legittimità del potere in modo sereno nella convinzione che ciascuna di queste si sono affermate perché accettate, e sono state superate in modo rivoluzionario, nell'accezione kissingeriana del termine, perché rispondenti, sia ad una nuova costruzione politica, sia ad una nuova accettazione, e tutte queste diverse accettazioni non sono altro che un fatto, o meglio un atto, spirituale del corpo sociale¹⁷.

Così, mentre Schmitt sembra fortemente legato all'elemento dinastico, sino a rimanere avviluppato a questo, quasi come forma ancestrale del potere non superabile, Lombardi si può dire che lo attenua sin dall'inizio, perché già nel passaggio dai domini sabaudi allo Stato sabaudo, la dinastia fonda il popolo nello Stato e da ciò trae essa stessa nuova fonte di legittimazione. Il punto di approdo, in tal senso, è proprio la prima frase dell'art. 2 dello Statuto Albertino, per il quale "Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo". Non si dimentichi, inoltre, che l'unificazione, successivamente, ci rimanda ad un Re che è tale "per grazia di Dio e volontà della Nazione"¹⁸. La Nazione, infatti, era stata la base del Risorgimento da dopo l'emanazione dello Statuto.

Di qui la pregevole analisi di Lombardi sul "principio di nazionalità" quale elemento per la formazione della legittimità dello Stato unitario, in grado di giustificare le azioni anche nell'ambito delle relazioni internazionali del tempo e di segnare il limite del rapporto con la Chiesa, con il principio di laicità, dovendosi l'autorità dello Stato nazionale misurare con la questione romana che poteva dirsi aperta già con l'ordine del giorno del 27 marzo 1861 che proclamava Roma capitale

¹⁷ Va ricordato che Lombardi, oltre che a Schmitt, per le peculiarità del Suo pensiero è tributario anche alla teoria dell'integrazione che Rudolf Smend (*Costituzione e Diritto costituzionale* (1928), trad. it., Milano, Giuffrè, 1988) – allora sconosciuto alla quasi totalità dei costituzionalisti italiani – aveva trasportato nell'ambito della teoria dello Stato dal pensiero di Theodor Litt.

¹⁸ Sulla base del testo legislativo deliberato dalla Camera dei Deputati il 17 aprile 1861.

d'Italia e a cui poneva il suggello Cavour quando, nel suo discorso parlamentare, pronunciò la celebre frase "libera Chiesa in libero Stato".

Anche storicamente la questione di Roma non serviva per spodestare il Papa in quanto tale, bensì perché Roma avrebbe interpretato, quale "capitale naturale d'Italia", "l'espressione più alta dell'unità e dell'indipendenza della nazione"¹⁹.

Dunque, il principio di nazionalità, che funziona come principio dinamico e che consente al Regno di Sardegna di assumere la *leadership* del movimento di unificazione nazionale e di atteggiarsi a potenza rivoluzionaria.

Osserva Lombardi che "i criteri base per l'identificazione della sua (del Regno di Sardegna) *legittimità* non potevano che consistere nel richiamo al principio di Nazionalità da un lato, e nel principio di autonomia della società civile dalla società ecclesiastica, dall'altro lato", e continua, "l'uno e l'altro principio assumono quindi una matrice comune, che si atteggia in termini di autodeterminazione e di indipendenza secondo un processo di reciproca 'interazione' a livello costituzionale"²⁰.

A questo punto la questione metodologica trova una precisa espressione nell'asserzione che "ogni idea guida nasce da una giustapposizione e si sviluppa secondo un suo peculiare ritmo, scandito da latenti interazioni e da apparenti contrasti, e quella di nazione (con le necessarie ripercussioni in tema di individuazione dei concetti di popolo e Stato) affonda le sue radici nel tipico *humus* del romanticismo"²¹.

I riferimenti sono chiaramente a Schmitt, al romanticismo politico²² e alla costituzione materiale²³, come "realtà profondamente connaturata al modo di esistenza politica di un popolo", ma l'insieme della costruzione non è misurata nella forma di un astratto esistenzialismo, bensì sottoposta al vaglio della storia.

¹⁹ Secondo le parole dell'On.le Rodolfo Audinot alla Camera dei Deputati il 25 marzo 1861, che nella sua interpellanza chiedeva al Presidente del Consiglio dei Ministri (Cavour) di rendere noti i "principii direttivi intorno alla soluzione del grande problema presentato dal potere temporale e dallo spirituale d'Italia".

²⁰ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 45.

²¹ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 46.

²² V. C. Schmitt, *Romanticismo politico* (1925), trad. it., Milano, Giuffrè, 1981.

²³ V. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Milano, Giuffrè, 1984.

Scrivere Lombardi: “proprio per questo il discorso non può non tenere conto, insieme ai punti di partenza, anche delle ripercussioni giuridiche che tali entità presentano a seconda delle diverse fasi della loro evoluzione, e quindi in un contesto fortemente storicizzato”²⁴.

In questo modo, il principio di nazionalità è riportato alla *visione umana* dell’A.; “il principio ‘nazionale’ infatti, non può (...) essere considerato unicamente nella sua rilevanza propria della dialettica dei rapporti tra organizzazioni sovrane, siano esse in atto o anche in divenire, ma assume un significato più articolato e profondo, relativo ai rapporti *interni* fra i consociati del corpo che da essa trae, appunto, qualificazione politica”²⁵ e ciò comporta, perciò “una diversa considerazione dei rapporti tra cittadini e potere, determinando una radicale svolta della legittimità di quel tipo di organizzazione politica, globalmente considerata, e pertanto, nella giustificazione *interna* della sovranità”²⁶.

Traspare pienamente in questo modo la visione progressiva della storia dei rapporti politici, espressa come una costante da Lombardi, “e proprio per questo – Egli scrive – al momento in cui l’antica legittimità dinastica entra in una crisi senza ritorno, la nuova legittimità e quindi la connotazione ‘nazionale’ dalla quale sarà caratterizzata per oltre un secolo, non può non riflettersi su di una nuova attitudine, propria dei rapporti ‘politici’ all’interno dell’ordinamento”²⁷.

L’indagine sul principio di nazionalità, come base della legittimità dello Stato unitario italiano, non poteva non tenere conto degli apporti della dottrina e della storia francese, passando da *Sieyès* a *Hauser*, così come dall’idea di “sovranità nazionale” alla *nazione* “come forza legittimante” che si collega “alla costituente materiale, ed è un dato *reale* di questa”, emerge la questione democratica espressa da un “*imperium* che viene riappropriato da parte della società civile, e quindi, in ultima analisi dalla Comunità. La nazione, in altre parole altro non è, in questo ordine di idee, che il popolo il quale rivendica la sovranità trasformando quindi *ab*

²⁴ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 47.

²⁵ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 47.

²⁶ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 47.

²⁷ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 47.

imis la struttura dell'ordinamento e la giustificazione del proprio modo di esistenza politica" ²⁸.

È nella voce *Legalità e legittimità*, già richiamata, che Lombardi sviluppa ulteriormente la legittimazione democratica del potere, quando afferma: "senza pretendere, ad ogni buon conto, di dare anche sommaria notizia delle varie teorie sulla legittimità, quali si sono susseguite nel tempo, basterà osservare che alle più antiche concezioni, (...) si sono sostituite negli ultimi secoli quelle che, vivificando originalmente una antica esperienza storica, rimasta per lunghissimo tempo quiescente al fluire delle grandi vicende politiche, ma sempre presente, quasi filone unitario, nei movimenti di pensiero, si esprimono nel principio democratico e vedono riposare ogni legittimità del potere su una investitura proveniente dal basso, per cui i governanti sono scelti o, quanto meno, coscientemente accettati dai governati"; e conclude: "in questo criterio strumentale si ravvisa quindi il miglior presidio per l'instaurazione di uno Stato *giusto* e per l'esercizio del potere quanto più possibilmente conforme agli interessi della comunità sociale e lontano dagli abusi" ²⁹.

Tuttavia, nella vicenda storica italiana l'arrivo al principio democratico è più lento rispetto alla vicenda istituzionale francese; ciò è dovuto essenzialmente proprio al consolidarsi del rapporto tra monarchia e borghesia la cui vocazione rappresentativa è indubbia, ma al contempo in grado di una "sostanziale spogliazione ed estromissione dal potere (...) dei ceti subalterni sotto la forza legittimante (e mistificante) di un'ideologia, quella nazionale che, se pure li fa sentire partecipi a livello di identificazione emotiva, li esclude nella forma e nella sostanza dall'esercizio del potere", per cui "far parte della *nazione*, dunque è crederci soggetto di decisioni, esserlo, realmente, è ancora ben diverso" ³⁰.

Ed è a questo punto, dopo il riesame del pensiero politico e costituzionale risorgimentale e postrisorgimentale il cui approdo, "al di là, e dopo, lo sforzo immane della formazione dell'unità italiana", è dato dal "duplice problema

²⁸ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 48.

²⁹ *Legalità e legittimità*, cit., 578.

³⁰ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 49.

rappresentato dalla questione cattolica e dalla questione sociale: due opposte, per molti versi, ma singolarmente convergenti contestazioni profonde della *legittimità* del neo-nato Stato unitario”³¹.

Queste due spinte non avranno modo di trovare subito uno sbocco democratico, nonostante vadano entrambe in questa direzione, ma sono in grado di mettere in crisi “il momento nazionale”, che “tende a svuotarsi in formula retorica e cessa di essere uno di quei miti traenti di quelle idee-guida che, da sole, riescono a legittimare il potere da esse contribuito a fondare”³², e porteranno ad una bene diversa soluzione. Così, “il principio nazionale tenderà a rappresentare, nella forma esasperata del *nazionalismo* la linea di evasione secondo la quale lo stato della borghesia consumerà la propria impotenza nel risolvere insieme al problema sociale, il dramma della propria trasformazione”³³.

Con la formazione dello Stato fascista, ai cui teorici viene riservato un giudizio fortemente critico, per l'*esasperazione* da questi compiuta “di fondare sul solo principio *nazionalistico* (e non più su basi semplicemente e correttamente *nazionali*) la legittimità dello Stato”, si chiuderebbe “l’arco della vicenda mistificatoria dell’ideologia nazionale con l’inclusione fittizia delle masse nello stato ad opera della costruzione teorica del corporativismo dello Stato fascista”³⁴ e Lombardi, condividendo gli approdi di un altro celebre costituzionalista, Carlo Esposito³⁵, sottolinea che ancora una volta bisogna individuare il momento ineliminabile della legittimazione di quell’ordinamento e che questa individuazione vada compiuta con riferimento all’“elemento personale” “come fattore di mediazione del consenso”³⁶.

Nell’esperienza costituzionale successiva, dopo lo svuotamento di contenuti dello “Stato di diritto” che si era avuta³⁷, “perfettamente comprensibile risulta l’esigenza

³¹ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 52-53.

³² *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 53.

³³ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 53.

³⁴ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 54-55

³⁵ V. C. Esposito, *Lo Stato e la nazione italiana*, in *Arch. Dir. Pubbl.* 1937, 409 ss.

³⁶ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., 55.

³⁷ Sottolinea Lombardi (*Legalità e legittimità*, cit., 578), con riferimento alla nozione di Stato di diritto che “esso come tale non offre alcuna garanzia di fronte alle contrastanti ideologie del

diretta a trovare un nuovo 'contenuto' alla legittimità". Sono, perciò, "le costituzioni più recenti" che "tendono a forgiarsene ciascuna uno proprio"³⁸.

Questo contenuto, "nel momento attuale, risulta ancorato a certi valori comuni al patrimonio di cultura e civiltà che i popoli più evoluti, e segnatamente quelli dell'area spirituale europea, hanno raggiunto negli ultimi secoli".

I passaggi che Lombardi evidenzia nella ricostruzione di questa legittimità sono dati dai valori che danno luogo a decisioni costituenti e che si cristallizzano in principi costituzionali sovraordinati e posti al riparo, sia di "attentati di ampi e compatti moti di opinione", e sia dai colpi di mano di maggioranze transitorie, "quali son soliti formarsi – per tosto dissolversi – nei Parlamenti a composizione estremamente articolata e divisa in diretta rispondenza a società eterogenea"³⁹.

Le costituzioni, perciò "pongono certi valori in qualità di fini permanenti per lo Stato, tali da limitarlo al momento stesso in cui si atteggiano come fondamento della sua legittimità".

Questi fini dello Stato, tradotti in "principi costituzionali", e dotati perciò di una particolare forza normativa, esprimerebbero "un minimo di omogeneità da parte delle forze politiche e dei gruppi sociali, promuovendo così, normativamente, quella coesione che ormai, come dato di fatto, è tramontata nella struttura sociale"⁴⁰.

La legittimità fornita dalle nuove costituzioni, perciò, è contenutisticamente orientata e determina sul piano ordinamentale la subordinazione della legge alla forza normativa della Costituzione e limiti assoluti posti alla stessa attività di revisione costituzionale; atteso che la legittimità cui le costituzioni danno vita potrebbe travolgersi solo con "l'esercizio di 'nuovo' potere costituente"⁴¹.

"La legittimità, in questo senso, ritorna alla sua funzione originaria e vede il titolo giustificativo di un certo sistema nel fatto di una stabile o media accettazione da

mondo moderno; condannato alla neutralità, e quindi all'impotenza, il mito della legalità può addirittura offrire appoggio e giustificazione alle dittature".

³⁸ *Legalità e legittimità*, cit., 578

³⁹ *Legalità e legittimità*, cit., 578

⁴⁰ *Legalità e legittimità*, cit., 579.

⁴¹ *Legalità e legittimità*, cit., 579.

parte della comunità sociale su cui poggia, perché esso storicamente incarna quei valori di democrazia politica, economica e sociale, di libertà e di solidarietà ad un tempo, atti a garantire il progresso della cosa pubblica e le fondamentali posizioni dell'uomo nello Stato e nella società" ⁴².

In conclusione, la lezione lombardiana sul fondamento della legittimità dello Stato – anche se sarebbe più esatto dire, sull'esercizio del potere statale – si sostanzia in una "visione umana", per la quale il potere deve avere delle qualifiche contenutistiche per essere legittimo, e ciò significa che un potere legittimo è tale in quanto non solo si estrinseca e si inverte nella storia, ma soprattutto è accettato dalla comunità sociale e trovi giustificazione di fronte ad essa. Inoltre, il potere si estrinseca in un "modo di esercizio", che richiede, oltre alla conformità agli interessi della comunità sociale, anche – per i titolari che esercitano il potere politico – di rimanere lontano dagli abusi. In questo modo nell'esercizio del potere si dà luogo ad una "visione conciliante", la quale garantisce che la "legittimità" non si riduce mai alla mera legalità della legge.

In una nota del saggio sul principio di nazionalità, Lombardi richiama una celebre opera di Romagnosi, *La Scienza delle Costituzioni*⁴³, ormai da tempo dimenticata, e ne cita alcune righe. La citazione si riferiva all'affermazione che "lo stato ultimo del mondo, voluto dalla natura e dalla ragione, onde ottener pace e prosperità interna ed esterna", sarebbe dovuto essere composto da "Nazioni intiere indipendenti, padrone di tutto il loro territorio, e viventi sotto un solo Governo temperato" e Lombardi soggiunge "ove non è solo sul rapporto nazione-territorio, ma anche sul regime temperato, cioè sull'autonomia e sulla libertà caratterizzante l'organizzazione del potere, che occorre richiamare l'attenzione" ⁴⁴.

⁴² *Legalità e legittimità*, cit., 579.

⁴³ G. D. Romagnosi, *La Scienza delle Costituzioni* (1815-1847), successivamente in Id., *Opere*, volume ottavo, Palermo, Salvatore Di Marzo editore, 1861, 142.

⁴⁴ *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, cit., nota 17, 48.

3. La legittimazione del potere attraverso “principi costituzionali”, sovraordinati alla legge ordinaria e accolti dalle diverse forze politiche come base comune, non è per Lombardi il punto di approdo del Suo processo di analisi costituzionalistica, bensì quello di partenza⁴⁵. Infatti, le basi storico-politiche di una determinata Costituzione, che esprime principi limitativi dell’esercizio del potere legislativo, dovrebbero basarsi su una ampia e consolidata omogeneità, tanto sociale, quanto istituzionale, in grado cioè di alimentare una istanza continua di ricomposizione dell’unità del politico⁴⁶; invece, come osserva Lombardi, nei sistemi democratici, caratterizzati da una forte conflittualità degli interessi, l’omogeneità ha una base così limitata, per la quale la ricomposizione dell’unità del politico resta un problema aperto, e allora gli stessi principi costituzionali subiscono nel tempo lo stesso processo di erosione di qualsiasi base di legittimazione del potere.

“Ogni testo normativo – Egli esordisce – nasce per durare e quindi rappresenta quasi una scommessa per il futuro”; e continua mettendo in evidenza quello che sembra essere il paradosso dell’interpretazione: “il testo rimane, ma l’interpretazione e l’applicazione che lo accompagnano si arricchiscono di significati e, dando spazio al ‘diritto vivente’, ne accompagnano l’evoluzione”.

Si tratta di assunto consolidato dall’esperienza giuridica generale che molti applicano anche alla Costituzione, trattandola come una legge tra le altre.

Tuttavia, Lombardi avverte che proprio nel caso della Costituzione accade un fenomeno diverso (“Per una Costituzione ciò è vero sino a un certo punto”). Infatti, “la Costituzione viene soltanto apparentemente *interpretata*, mentre, sicuramente, prende una via che ne cambia la portata, quindi risulta *modificata*”⁴⁷.

Il fenomeno più evidente è dato da quelle disposizioni costituzionali che “non trovano applicazione e rimangono, in tal modo, imbalsamate nella forma senza

⁴⁵ V. G. Lombardi, *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, 161-179.

⁴⁶ Si tratta di un riferimento all’insegnamento di C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, cit., pone il principio di omogeneità a fondamento, tanto della democrazia, quanto della federazione, sia pure con riferimenti ad aspetti diversi. Infatti, nel caso della democrazia l’omogeneità favorisce l’identità del popolo, in quello della federazione la coesione di questa.

⁴⁷ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 161.

produrre quelle situazioni di carattere istituzionale per le quali erano state pensate”.

Ciò che si sottolinea è che, seppure le costituzioni sono state scritte come un programma politico vincolante e perciò concepite per durare nel tempo e, in ragione di ciò, poste in una posizione di superiorità rispetto alla mutevolezza della legge, nella realtà “ogni Costituzione cambia e assume quelle caratteristiche che il divenire di una società le imprime”.

Cosa determina questo divenire? È chiaro che si danno esperienze costituzionali in cui la Costituzione accompagna per lungo tempo la vita politica di un popolo, divenendo la struttura stessa di quel popolo nel suo modo di esistenza politica (“Costituzioni di tipo strutturale”), ma esistono anche esperienze in cui “ad ogni mutamento politico corrisponde un mutamento del testo costituzionale” (“Costituzioni c.d. sovra strutturali”).

L’incidenza, in questi casi, non sulla forma, ma sulla sostanza dei rapporti è ciò che denota questi cambiamenti, e ciò determina che “molte volte accanto alla *forma Constitutionis* abbiamo sviluppi di istituti che divergono notevolmente dal modello costituzionale, ma che, ciò nonostante, rappresentando la proiezione di rapporti non risolti, prendono vie proprie, altre volte l’equilibrio istituzionale si raggiunge sino a quando alcune innovazioni non vengono realizzate ed esso entra in crisi con la loro realizzazione”.

È il tema dei mutamenti e delle rotture della Costituzione tacite o implicite che rendono frammentaria la rigidità costituzionale, aprendo un solco “tra la legalità costituzionale e quella semplicemente legislativa” e quando la seconda prevale – come nel caso della Costituzione di Weimar – la costituzionalità si dissolve nella effettività.

Lombardi mette in campo un preciso quadro teorico, compreso il ruolo della Corte costituzionale sulle modifiche tacite della Costituzione⁴⁸, attraverso il quale può

⁴⁸ Richiamando in proposito il lungimirante insegnamento di Franco Pierandrei in un celebre scritto anteriore all’entrata in funzione della stessa Corte costituzionale (*La Corte costituzionale e le “modificazioni tacite” della costituzione*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1953; ma v. anche la voce *Corte costituzionale*, in *Encicl. Dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 874-1036).

leggere le vicende istituzionali della Repubblica sino ai giorni presenti e ci offre una metodologia molto efficace anche per l'interpretazione degli accadimenti postumi alla Sua scomparsa.

Per compiere questa "lettura" della Costituzione esamina il testo che è venuto fuori dall'Assemblea costituente ("bisogna avere prima di tutto le idee chiare su quello che i costituenti vollero quando la elaborarono e la deliberarono"), e si serve, a questo scopo, di una categoria peculiare: quella della "formula politica istituzionalizzata", individuando quella su cui si reggeva la Costituzione, che era rappresentata "dal rifiuto della ideologia fascista, dal ripudio della guerra, dal divieto di restaurazione monarchica, dall'accordo dei partiti che, avendo rappresentato la base storica e ideale del movimento di resistenza e di liberazione, esprimevano le ideologie che dovevano improntare a sé il *patto* costituzionale. Essa dunque includeva tutte le forze politiche dai comunisti ai liberali"⁴⁹.

Cosa intende Lombardi quando parla della "formula politica istituzionalizzata"?

"Quando parlo di formula politica istituzionalizzata – Egli scrive – non intendo dire assolutamente un qualcosa che si possa richiamare ad una delle varie accezioni della così detta Costituzione in senso materiale".

"Voglio semplicemente indicare – prosegue – un dato esistenziale consolidato ed esclusivo che rappresenta così un punto di riferimento di un assetto di poteri e, soprattutto, designare quell'equilibrio di rapporti che rende incompatibili con i valori alla base del testo costituzionale alcune presenze ed indirizzi politici; in altre parole si vuole dire che l'insieme delle scelte condivise da chi tiene in mano il Governo è tale da rendere necessariamente *opposizione* quell'insieme di elementi che appaiono incompatibili con il tipo di assetto politico che rappresenta il *prius* rispetto alle scelte che vengono di volta in volta assunte"⁵⁰.

Così, è facile osservare che la formula politica istituzionalizzata della prima fase costituente si era già modificata quando vennero escluse le sinistre dall'area di governo. Un mutamento che durò decenni e che si basava sul principio che non si

⁴⁹ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 164.

⁵⁰ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 165.

consentiva a tutte le forze politiche presenti in Parlamento di accedere alla maggioranza di governo.

Anche la Sua definizione sulla “funzione monarchica della Democrazia cristiana”, che riconquista nel tempo e per pezzi la sinistra nell’area del governo è esemplare del modo in cui utilizza la categoria della “formula politica istituzionalizzata”, con cui è possibile leggere ritardi nell’attuazione, forme di deistituzionalizzazione delle disposizioni costituzionali ed elementi di vera e propria crisi di queste.

Ora, se è patrimonio comune dei costituzionalisti che la Carta non entrò in applicazione tutta e subito, essendo note le gradualità con cui alcune sue parti entrarono in vigore (il CSM, il CNEL, la Corte costituzionale, le Regioni, le norme di attuazione del referendum), resta da considerare quali effetti hanno avuto le forme di “*elusione della Costituzione*”, tra le quali quella più rilevante riguarda l’ordinamento sindacale, nel cui caso il divario tra la disposizione costituzionale e la realizzazione istituzionale fa assumere alla prima “le caratteristiche di una sorta di ‘simulacro normativo’”⁵¹. Infatti, è con riferimento a queste che Lombardi formula la tesi che, per questa via, si può giungere sino alla *formazione* di una “costituzione parallela”⁵².

Si tratta, propriamente, del modo di essere delle disposizioni costituzionali che, come tutte le disposizioni giuridiche, possono esprimere nel tempo significati diversi, tutti perfettamente legittimi e compatibili con il testo, ma che possono essere modificate di fatto – come è accaduto con la contrattazione collettiva – “senza cambiare il testo, anzi, scrivendone un altro, *fossilizzando e ibernando*, se così si può dire, quello originale. Un testo parallelo, non certo deliberato con la procedura di revisione costituzionale. Riforma effettiva, nella quale il dato istituzionale si impose su quello normativo e l’effettività (diviene) il limite tacito della legalità”⁵³.

⁵¹ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 166.

⁵² Cioè “la presenza di luoghi di decisione diversi da quelli che la Costituzione prevedeva come sede delle competenze destinate a effettuare scelte politiche” (*Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 176).

⁵³ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 167-68.

La lettura si estende alle Regioni, che, con l'avallo della giurisprudenza della Corte costituzionale, "furono realizzate in modo diverso da quanto la Costituzione aveva stabilito" e sull'influenza assunta dal CSM che rispecchiava la politicizzazione della magistratura, la quale avrebbe perso, per questa via, "allo stesso tempo la caratteristica tanto di *giudice dei diritti* quanto di *giudice della legalità*"⁵⁴.

Anche la struttura dell'organizzazione costituzionale che era – a dire di Lombardi – "sostanzialmente ricalcata su quella dello Statuto" sarebbe sfuggita al disegno della Carta. Infatti, crisi di governo extraparlamentari determinate dai partiti politici e un Parlamento escluso dalla dinamica politica spostavano ad un livello extra istituzionale la dinamica politica. La centralità assunta dai partiti come "sede di mediazione e libera interpretazione del consenso stesso" conduceva ad "una caratteristica nuova di questi e non pensata dal costituente", per la quale "i partiti hanno occupato l'organizzazione statale e hanno determinato un vero e proprio protettorato sulle istituzioni"⁵⁵.

Ancora più pregnante risulta il giudizio sulla parte prima della Costituzione quella dei rapporti civili, politici, economici e sociali, la quale aveva un carattere composito e incerto, ricalcato sul disegno della Costituzione di Weimar, senza particolari innovazioni, se si eccettua la previsione di un giudice costituzionale.

L'analisi di Lombardi si concentra, a questo punto, proprio sui temi economici, per i quali "un sottile gioco lega affermazioni liberali ed eccezioni socialiste o, a seconda di come batta l'accento dell'ideologia, affermazioni socialiste ed eccezioni liberali". Infatti, il quadro costituzionale poteva essere considerato compatibile "tanto con uno Stato ad economia sociale di mercato quanto ad uno Stato volto alla transizione socialista"⁵⁶. Come Lombardi ricorda si è trattata di una interpretazione basata sul presupposto che "in materia di diritti economici il legislatore poteva conformare gli istituti cui la Costituzione si riferiva"; tesi questa che ha avuto un

⁵⁴ Osserva ancora G. Lombardi (*Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 169), "per tentare una rapida conclusione potremmo dire che se questi fatti rappresentano qualcosa di simile a *riforme* si tratta di riforme non scritte. Non soltanto *diritto vivente*. È difficile metterlo in dubbio".

⁵⁵ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 170.

⁵⁶ Tesi questa, peraltro, sostenuta da Carlo Lavagna (*Costituzione e socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1977) e avversata da G.U. Rescigno (*Costituzione italiana e stato borghese*, Milano, Savelli, 1975).

lungo seguito e per molto tempo nella dottrina italiana. Tesi che spinte spesso agli estremi portavano a vanificare totalmente le garanzie insite nella costituzione per gli istituti di tradizione liberale⁵⁷.

Tuttavia, osserva Lombardi che, storicamente, data la peculiare scrittura delle norme costituzionali in materia economica, “la scelta sulla Costituzione economica fu presa con le elezioni del 1948 e con il consolidamento della formula politica istituzionalizzata che si era generata con l’esclusione delle sinistre dall’area di governo⁵⁸.

Quanto poi al sistema politico, poi, quelle elezioni avevano determinato una sorta di “bipartitismo imperfetto”, che consentì – come già accennato – alla Democrazia cristiana di svolgere una funzione monarchica di integrazione, ma non determinarono una imbalsamazione dei ruoli di governo e di opposizione. Infatti, se la Democrazia cristiana assicurò “la continuità e l’equilibrio rappresentando per così dire la *cerniera* della stabilità politica”, il progressivo avvicinamento dei partiti di sinistra, prima il Partito Socialista e, poi, anche il Partito Comunista Italiano, all’area del Governo, costituiscono l’affermazione di un certo dinamismo, “che abbandonando l’elemento costituzionale formale si avvicinava ad una sorta di normativismo fluido”⁵⁹.

Sono gli eventi storici successivi: la caduta del muro di Berlino e l’indifferenza ideologica delle stesse forze politiche, comportarono, con l’esaurirsi della funzione monarchica della Democrazia cristiana, la caduta della “formula politica istituzionalizzata che aveva retto fino ad allora l’Italia” e, di nuovo, gli istituti costituzionali richiamati, anche grazie al cambiamento delle leggi elettorali, assumono “una fisionomia diversa rispetto a quella immaginata all’origine dando vita non tanto a una nuova Costituzione, ma quasi ad una sorta di sviluppo parallelo” che è giunto, attraverso l’indicazione dei candidati Premier, “ad un vero

⁵⁷ Ne ha fatto le spese soprattutto il “diritto di proprietà” sottoposto ad una interpretazione destrutturante da una parte della dottrina e tra questi soprattutto da S. Rodotà, *Articolo 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 197; per una critica a queste posizioni sia consentito rinviare al nostro *La proprietà privata nella Costituzione. Profili generali*, Milano, Giuffrè, 1986.

⁵⁸ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 173.

⁵⁹ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 173.

e proprio 'appello al popolo' con non poche, anche se piuttosto dubbie, assonanze con il pur diverso modello britannico"⁶⁰.

La categoria della "costituzione parallela", in questo modo, viene in soccorso di chi vuole cercare di comprendere le crisi costituzionali, come nel caso italiano, dove via via che si attua la Carta, per una sorta di paradosso si manifesta sempre più una sorta di crisi istituzionale che ha determinato la crisi della stessa Costituzione nel suo modo di essere reale, e che sta alla base anche degli esiti più recenti⁶¹.

4. In quel torno di tempo in cui maturavano queste riflessioni il Maestro e chi scrive avevano modo di condurre una accurata analisi della crisi italiana apertasi all'indomani delle vicende del 1992 e, dopo il referendum elettorale del 18 aprile 1993, fronteggiata con le leggi elettorali maggioritarie dell'agosto 1993, la cui applicazione nelle elezioni del 27 gennaio 1994 avrebbe comportato una fase istituzionale nuova, caratterizzata da una forte contrapposizione politica, espressa di continuo nel dibattito politico davanti all'opinione pubblica e culminata in pratiche di governo alquanto discutibili (come quella di una composizione delle alleanze di governo eterogenee). Questa confrontazione aveva, in senso lato, una valenza ideologica e aveva modo di influenzare tutte le successive tornate elettorali, del 1996 e del 2001 ed ancora successivamente, con un sistema elettorale rimodulato nel 2005, del 2006 e del 2008. L'antagonismo delle forze politiche, come carattere del sistema politico, sarebbe entrato in crisi con le elezioni del 2013, allorquando, da bipolare, il sistema politico diventò tripolare e la composizione della maggioranza di governo divenne un affare particolarmente complicato.

Senza bisogno, però, di andare molto innanzi, occorre anche ricordare che la preoccupazione della riforma costituzionale (essenzialmente della forma di Stato e

⁶⁰ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 174.

⁶¹ V. G. Lombardi, *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 174, dove si osserva: "La dinamica politica fu sufficientemente tranquilla fino a quando la Costituzione rimase inattuata (...) nei suoi istituti più significativi"; e ancora, "Difetto di attuazione costituzionale da un lato, continuità istituzionale dall'altro, rappresentarono i profili dell'equilibrio, ma al tempo stesso, accompagnarono altri mutamenti".

della forma di governo) accompagnò quel momento di cambiamento nel tentativo di rilegittimare il sistema politico che avrebbe dovuto reggere la Repubblica. L'esito dei diversi tentativi non è stato concludente, tranne che per la revisione del Titolo V, operata con più leggi costituzionali tra il 1999 e il 2001⁶²; e, del resto, ancora oggi la Repubblica sconta questi problemi e, una volta riformando le leggi elettorali, una volta incidendo su singole parti della Costituzione, non si riesce ancora a porre rimedio proprio alla questione di fondo della legittimità del potere politico di reggere il Governo della Repubblica.

Lombardi e, più modestamente, chi scrive, compiuta l'analisi hanno affrontato la problematica dei possibili rimedi in uno scritto il cui animatore non secondario era stato Silvio Lega⁶³. Così, muovendo dalla necessità di rinnovare la democrazia in Italia, si indicavano alcuni versanti su cui intervenire per fare riassumere una centralità nuova allo Stato e alla politica, come tenere sotto controllo il sistema finanziario, pensare alla collocazione internazionale del Paese, riconsiderare il sistema economico e sociale, provvedere ad una riforma tributaria nel senso dell'equità fiscale.

A coronamento del quadro dei rimedi possibili, e già allora necessari, si osservava, come "la riorganizzazione dei profili indicati (dovesse) avvenire con riforme istituzionali capaci di riordinare convenientemente i processi naturali che si (stavano) registrando".

"Essenziale appare a questi fini – così si scriveva – considerare le due vie della legittimazione democratica: quella relativa al potere esecutivo e quella riguardante il potere di indirizzo e di controllo degli atti di governo e di amministrazione. Questo processo comporta che le assemblee elettive siano chiamate ad esercitare le

⁶² La revisione del Titolo V del 2001 fu di fatto voluta da un ampio schieramento politico e questo spiega perché sia stata l'unica ad essere stata avallata dal referendum costituzionale. Le ragioni di questa riforma, però non risiedono nel tentativo di una ricomposizione della legittimità del politico, quanto nella necessità di dare una copertura costituzionale ai cambiamenti istituzionali introdotti per via legislativa dalle c.d. "leggi Bassanini" del 1997 e giustificati dalle esigenze imposte a livello europeo dalla moneta unica che entrava in funzione già a partire del 1999.

⁶³ V. G. Lombardi – S. Lega – S. Mangiameli, *Idea ricostruttiva dell'Italia*, Roma, Comunità - Associazione Politico Culturale, 2005.

forme di controllo sui processi di legittimazione, per assicurare la trasparenza della stessa azione di governo. Inoltre, questo nuovo ruolo di indirizzo e controllo deve collegarsi ad un diverso rapporto tra cittadino elettore e rappresentanze dei diversi livelli di governo, basato essenzialmente sul principio di responsabilità. In queste operazioni, peraltro, dovrebbero trovare una significativa applicazione ai processi democratici le nuove tecnologie che semplificano la comunicazione e consentono la verifica dell'efficacia delle politiche pubbliche".

"Nel sistema istituzionale – si osservava – è in atto un forte segno di discontinuità determinato dalla dissociazione della classe politica dalla rappresentanza sociale e ciò pone *la questione della legittimazione dei partiti in termini non meramente formali*, in quanto oltre al voto degli elettori è necessario che si assumano delle decisioni politiche, che servano a ricomporre l'unità del Paese e siano sostanzialmente condivise dal corpo elettorale".

"Da questo punto di vista, si registrano, allo stato, delle carenze da parte del sistema istituzionale in quanto: *a) appare oligarchico e privo di un collegamento con il sistema sociale di riferimento; b) non assicura l'assunzione della decisione politica fondamentale, né – ove venga presa una qualche decisione – la sua realizzazione; c) manca della capacità di controllare gli apparati pubblici e di farli funzionare in modo servente rispetto al programma politico assentito dagli elettori*".

"*Il sistema politico deve in ogni caso ricostituire un modello di riferimento unico, al cui interno poter collocare la normale dialettica istituzionale di 'maggioranza ed opposizione', e questo si può realizzare solo con la creazione di una (nuova) 'formula politica istituzionalizzata', che venga posta alla base delle convenzioni costituzionali e delle leggi di revisione costituzionale ed implica la rinuncia da parte di tutti gli schieramenti ad un uso improprio degli strumenti di lotta politica offerti dal sistema di democrazia rappresentativa*".

"Ciò si può ottenere solo con una forte azione parlamentare, in grado di assecondare questo processo, senza asservirlo alle azioni di maggioranze che rendano precario e instabile il cambiamento. Pertanto, la garanzia della

trasformazione discende dalla sede: il Parlamento e le assemblee elettive a tutti i livelli; e dalla collocazione delle problematiche del cambiamento al di fuori della dialettica maggioranza – opposizione”⁶⁴.

Era un momento cruciale che, come spesso accade in Italia, si è trasformato nell’ennesima occasione perduta. Tutti i tentativi di riforma costituzionale erano (e, possiamo tranquillamente dire, sono stati) il frutto di posizioni unilaterali, nascenti dalla volontà politica di non conciliare, ma di esasperare la dialettica “maggioranza – opposizione”.

Bisogna aggiungere, a conclusione di questa digressione – che il lettore vorrà perdonare – come la crisi economico-finanziaria si sia fatta carico, in pochi anni, dal 2010 al 2013, di mostrare tanto le debolezze politico-istituzionali dell’Italia.

Lombardi sarebbe scomparso proprio in quel momento, ma chi scrive non poteva di certo dimenticare il grande insegnamento che aveva ricevuto, soprattutto di fronte alla nequizia politica di chi pretendeva il potere di Governo⁶⁵.

5. Come si vede la riflessione di Lombardi, sulla condizione di crisi della Costituzione e dello Stato, rimanda a quell’importante saggio degli anni ’80 su “spazio e frontiera”.

Cosa aggiunge alla conoscenza giuridica e, in particolare, a quella del costituzionalista il ricorso alla prospettazione della “frontiera” più volte evocata?

Lombardi muove da una dichiarazione di insoddisfazione dell’idea di frontiera ridotta a sinonimo di “confine”, secondo la logica della delimitazione di uno spazio che costituisce il limite esterno del potere (*ius excludenti alios*), che non è di per sé errato, ma che, assunto come irrilevanza di quanto si realizza entro lo spazio per l’appunto è insoddisfacente⁶⁶.

⁶⁴ La lunga citazione riporta il paragrafo 6 (*La sistemazione istituzionale*) dell’*Idea ricostruttiva dell’Italia*, cit., 26 e 27; i corsivi sono nostri.

⁶⁵ V. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *AIC Rivista on-line* N° 4/2013 (18.10.2013)

⁶⁶ *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, cit., 542.

Ne deriva una critica alla dommatica giuridica del territorio, così come questa è stata sviluppata dalle diverse scuole di pensiero, sia normativiste, sia istituzioniste, e che storicamente si è affermata con la visione illuminista e la rivoluzione francese. Una lettura dei fenomeni politici che non sarebbe reale, ma sovrapposta al contesto in cui lo Stato si colloca sin dal suo sorgere, per via di “quella parziale continuità di elementi che lega i fenomeni per-rivoluzionari a quelli post-rivoluzionari”⁶⁷.

Certamente questi dogmi della rivoluzione sono utili a superare la condizione dell’antico regime, ma proprio l’affermazione dell’eguaglianza formale non ha determinato l’irrelevanza delle frontiere interne e l’esistenza di privilegi che mettono in discussione l’eguaglianza stessa⁶⁸.

La “frontiera del giurista”, perciò, è qualcosa che opera nello spazio, ma che non è sinonimo di territorio, e può essere anche altrimenti individuata; essa è correlata all’esercizio del potere, che si atteggia di continuo in modo diverso a seconda delle situazioni, tanto all’interno, quanto all’esterno dello Stato, in base alle frontiere che incontra e che non è in grado di risolvere.

È ovvio che qui Lombardi, muovendo dai connotati materiali del potere, riprende ciò che il passato ha portato dentro la nuova concezione dello Stato. Infatti, “la territorialità delle organizzazioni politiche d’antico regime ha questo di caratteristico: che è percorsa da una trama assai complessa di frontiere interne, ognuna delle quali si organizza intorno a molteplici forme di trattamenti privilegiati, in positivo come in negativo”⁶⁹.

La *frontiera* indica anzitutto le relazioni tra spazio e potere, poi quelle tra spazio e difesa e, infine, quelle tra spazio ed eguaglianza, al cui opposto sta il “privilegio”: che può essere considerato come privilegio territoriale (i comuni medievali) o come

⁶⁷ *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, cit., 547.

⁶⁸ Osserva Lombardi (*Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, cit., 543), “è chiaro che la coincidenza tra territorialità ed eguaglianza non è assoluta, ma ogni qual volta i criteri di qualificazione giuridica si allontanano dal dato territoriale (e spaziale in genere) il criterio di eguaglianza diviene, per così dire, *recessivo* e prende forza quello del *privilegio* che si qualifica per un allontanamento sia dal criterio di territorialità sia da quello dell’eguaglianza, assumendo così il significato di indice, sia pur negativo, del collegamento fra entrambi i principi”.

⁶⁹ *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, cit., 545.

privilegio personale (il principio della personalità della legge) ed ancora privilegio individuale, privilegio dei ceti sociali (privilegio religioso, culturale, militare), e persino l'antica *absoluta potestas* risultava limitata variamente dai privilegi.

Con il moderno e "con l'affermarsi della moderna nozione di territorialità", spazio e territorio tendono a coincidere con lo Stato ente territoriale per eccellenza, "e la nozione di 'frontiera' si riduce all'individuazione della dimensione esterna dei limiti dell'esercizio del potere, che al suo interno si assume non debba più conoscere frontiere come quelle prima descritte, per essere incompatibili, appunto, tra loro, eguaglianza e privilegio" ⁷⁰. Infatti, è con la rivoluzione francese che "lo Stato della borghesia, espresso nella forma dello Stato nazionale" porta all'affermazione del principio di eguaglianza davanti alla legge, alla sovranità popolare nella forma *ficta* della "nazionalità" e non a caso si afferma anche il principio "dell'unità e indivisibilità della Repubblica, "come espressione dell'unità e indivisibilità della sovranità (...) da cui deriva, proprio in funzione di questo connotato formale dell'eguaglianza, l'irrilevanza delle frontiere *interne*, tipiche dell'antico regime" ⁷¹.

Appartengono a queste idee, che animarono le posizioni rivoluzionarie, la diffidenza verso i corpi intermedi, le associazioni e le autonomie e, in particolare, le autonomie territoriali, nei cui confronti fu esercitato un penetrante controllo statale e governativo, tale da rendere tolleranti le diseguaglianze territoriali e da negare che potessero costituire una frontiera interna. Ciò comportava anche un atteggiamento che azzerasse il ruolo rappresentativo delle autonomie, dal momento che solo il potere centrale era l'unico legittimato ad esaurire nella totalità della rappresentanza la totalità della territorialità. "Stato e territorio e norma e territorio sono i due centri di riferimento che esauriscono il discorso: la frontiera – come tale – non acquista una autonoma considerazione" ⁷².

Non serve qui ripercorrere la fine analisi critica con cui Lombardi esamina i diversi indirizzi dommatici, anche tra loro divergenti, che cercano di perfezionare lo

⁷⁰ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 545.

⁷¹ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 546.

⁷² Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 546-547.

schema prodotto dalla rivoluzione e che va di pari passo con la definizione degli elementi costitutivi dello Stato.

Così, il territorio, i cittadini e *l'imperium*, assunti nell'accezione moderna, sono considerati passando da *Laband* a *Gerber*, da *Jellinek* a *Kelsen*, e da *Romano* a *Donoso Cortes* e a *Schmitt*, e le pagine profonde di questa confrontazione consentono al Maestro di lasciarci un insegnamento da cui, ad ogni lettura, si impara sempre qualcosa di più; disvelano i limiti e le "mistificazioni" che le diverse teorie presuppongono, e culminano, con un sano realismo, nella osservazione che anche nello Stato moderno e sulla base degli stessi principi costituzionali si ricompongono delle frontiere *interne*. Infatti, "molte delle tradizionali nozioni costituzionalistiche, ipostatizzate nella teoria generale, celano espressioni di 'frontiere interne' all'ordinamento giuridico, collegate alla struttura della società ed al suo profilarsi in termini di norme"⁷³.

A cominciare dagli stessi diritti di libertà, intesi come *Abwehrrechte*, che esprimono una duplice frontiera: quella tra individuo e potere e quella tra Stato e società civile; poi, anche la frontiera tra "l'ordinamento tipico dei corpi legislativi (esempio le Camere del Parlamento) e l'ordinamento generale dello Stato-Governo (basti pensare agli *interna corporis*, ai regolamenti parlamentari e a tutti i numerosi istituti che si collegano a questa logica)". "In forma forse più sfumata, ancora, la stessa nozione di tripartizione dei poteri presenta un risvolto in termini di frontiera" e, tal proposito, "le norme sulle competenze si aggiungono a quelle sulle situazioni soggettive con una funzione analoga: quella di garantire le frontiere interne del 'normativo', ma proiettate come tutela indiretta di altre frontiere, operanti al livello dell'istituzionale"⁷⁴.

Anche "all'interno della società civile si sono delineate frontiere che tendono ad escludere lo stesso Stato e il suo apparato" e ciò appare particolarmente evidente per i partiti politici e i sindacati: per i primi la manifestazione della frontiera era resa evidente dalla previsione del finanziamento pubblico senza controlli della

⁷³ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 552.

⁷⁴ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 553.

democrazia interna, che per di più sarebbero stati conformi ai valori dell'ordinamento espressi nella Costituzione. I partiti, perciò, sarebbero stati espressione di una *frontiera* tra il politico come istituzione di natura non statutale e l'espressione formale del potere che avrebbero assunto e grazie alla quale si sarebbe dato luogo a "una sorta di vero e proprio 'protettorato' dei partiti sullo Stato e sulle sue strutture" che si ripercuote a sua volta sulle decisioni che il potere pubblico assume sulla società civile con la conseguente perdita di autonomia di questa⁷⁵.

I sindacati, poi, hanno eretto una rigida frontiera fra il loro ordinamento interno e l'ordinamento generale, rifiutando di aprirsi verso i valori espressi da questo e ciò ha comportato "come prezzo la rinuncia da parte dei sindacati sia alla personalità giuridica di diritto pubblico (...) sia alla possibilità di formare ... contratti collettivi di lavoro con efficacia normativa *omisso medio*"⁷⁶.

Si sono delineate così nello Stato, sia frontiere *intra-istituzionali*, che indicano "una cesura che separa fra di loro le diverse istituzioni senza giungere però alla frantumazione della istituzione maggiore"; sia frontiere *extra-istituzionali*, espressioni della società *dell'autotutela* e "qui è la stessa unità dell'istituzione maggiore ad entrare in crisi", perché conduce ad una "incapacità delle istituzioni a garantire la riduzione dei fronti di ostilità", giungendo per questa via ad una "*decomposizione del politico*"⁷⁷.

Come si vede lo Stato contemporaneo è giunto ad un approdo opposto ai presupposti della rivoluzione, mettendo "in crisi quel criterio dell'eguaglianza che aveva rappresentato il momento centrale della distruzione delle frontiere interne che caratterizzavano l'universo giuridico dell'antico regime. Ma a questo punto, con l'annientamento del criterio di eguaglianza, con la società dell'autotutela che ne deriva (...) le frontiere interne non caratterizzano più ordinamenti sezionali di un unico sistema, ma ripropongono nuove forme di privilegio e, distruggendo

⁷⁵ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 554-555.

⁷⁶ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 555.

⁷⁷ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 557-558.

l'eguaglianza, colpiscono in radice la stessa legittimazione profonda della sovranità popolare" ⁷⁸.

I punti di approdo di Lombardi, con riguardo alla dimensione dello Stato in relazione alle frontiere, sono due. Il primo attiene proprio alla nozione di frontiera, per la quale, così come l'analisi ha mostrato, non è un elemento meramente territoriale o spaziale, "ma comporta un necessario riferimento ad una serie di fenomeni aggregativi che si caratterizzano in rapporto al grado di omogeneità e coesione che sono idonee a creare". Il secondo, tratto dall'esperienza del federalismo, è che "solo ove esistono aggregazioni idonee ad esprimersi secondo i criteri propri della individuazione di una serie di decisioni riconducibili ad unità in termini di sovranità popolare abbiamo uno Stato" ⁷⁹.

Di qui la conclusione che bisognerebbe "proprio a livello di testi costituzionali (e dei valori che essi esprimono) ... individuare il momento centrale della frontiera, determinandola ... come l'ambito entro il quale si esprime una aggregazione idonea a esprimere una struttura sociale tale da riconoscersi secondo i criteri dell'uguaglianza e della sovranità popolare" ⁸⁰.

Lombardi pone a questo punto una questione rispetto alla quale si delinea una azione che di fatto è affidata alle forze politiche in campo e che serve ad evitare la "decomposizione del politico" sopra menzionata. Infatti, ammettendo che la "Costituzione della Repubblica" sia in grado ancora di esprimere concretamente il disegno della sovranità popolare (e dell'eguaglianza), "è chiara una ulteriore conseguenza: la necessità di una ricomposizione del primato del politico, con la precisa consapevolezza della incompatibilità fra il nostro testo costituzionale e le forme degenerative che hanno potuto svilupparsi malgrado essa" ⁸¹.

Più avanti nel tempo, di fronte anche al perdurare e all'aggravarsi della condizione della legittimazione dello Stato e della stessa Costituzione, questa problematica del "primato del politico" sarebbe stata ripresa, muovendo dalla *de-istituzionalizzazione*

⁷⁸ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 558.

⁷⁹ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 558-559.

⁸⁰ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 559.

⁸¹ Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, cit., 559.

del potere, vista come “una sorta di alienazione e di distacco del dato istituzionale dal dato reale” e tale da mettere in discussione lo stesso “Stato costituzionale uscito dall’Illuminismo”. Anche l’“omogeneità parziale inclusiva che aveva caratterizzato lo Stato borghese” era andata perduta e “la frontiera della non partecipazione (sarebbe) lì a dimostrarlo”⁸².

A questo punto Egli approda alla domanda: “sono allora possibili delle riforme, o è necessario trovare un nuovo fondamento con i meccanismi che oggi ci allontanano sempre di più dai modi tradizionali di acquisire e verificare le informazioni e di manifestare il consenso o il dissenso ... ?”

La risposta (anche se espressa in forma interrogativa) sarebbe ancora una volta fiduciosa verso le riforme, piuttosto che verso il cambiamento costituzionale, ed è perciò rivolta ad affermare il ritorno al “primato del politico”, per “renderlo finalmente convergente con le istituzioni costituzionali”⁸³.

Inutile dire che la questione del “primato del politico” continua a porsi ancora oggi, dopo il fallimento di riforme costituzionali tutte nel segno del cambiamento, piuttosto che in quello della ripresa dei principi costituzionali della sovranità popolare, dell’eguaglianza e della democrazia. Di qui la necessità di fare tesoro dell’insegnamento del Maestro e di riprenderlo.

6. Bisogna a questo punto ricordare alcuni sviluppi del pensiero costituzionalistico di Lombardi che, rivolte all’esame delle frontiere esterne, cioè quelle poste oltre i confini dello Stato, costituiscono un complemento necessario per affrontare la crisi dello Stato e della Costituzione.

Negli scritti sin qui citati vi sono passaggi illuminanti sulla presenza della Comunità europea e sull’incidenza che questa ha avuto sul sistema delle fonti. Si tratta di frontiere che segnano non già i limiti tra i diversi gruppi, bensì tra

⁸² *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 178.

⁸³ “Mi pare – Egli conclude – che questa possa apparire come la posta in gioco di una sfida fondamentale per assicurare quell’equilibrio al quale ogni società deve tendere” (*Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 178).

ordinamenti “la cui norma fondamentale è collocata al di fuori dell’ordinamento dello Stato”⁸⁴.

Inoltre, proprio nello scritto in cui si esaminava il frantumarsi dei principi costituzionali, per via delle modificazioni non scritte della Carta e della creazione di (nuove) frontiere, Lombardi osservava come quelle “interne” abbiano determinato “una sorta di *de-istituzionalizzazione* delle decisioni, secondo appunto una *costituzione parallela*”⁸⁵, allo stesso modo delle “*frontiere esterne*”. E qui ricorda come tra i fattori che incisero sul testo costituzionale, dando luogo ad una *Costituzione parallela*, vi sia stata “la presenza dell’Italia fin dalla sua fondazione dell’organizzazione politico istituzionale europea”. Un passaggio che avvenne “attraverso una ratifica con legge ordinaria dei trattati istitutivi, mentre negli altri Paesi, fu usata la forma della legge costituzionale giustificata evidentemente dal grande impatto che un nuovo ordinamento avrebbe determinato con la sua nascita e il suo sviluppo”⁸⁶.

Ma non è solo la questione della fonte dell’ordine di esecuzione dei trattati europei, rispetto alla quale Lombardi mette in evidenza che “la Corte costituzionale ... non trovò di meglio che utilizzare a questo proposito l’articolo 11 della Costituzione”, quanto la circostanza che l’adesione alla Comunità europea doveva mettere nel conto che l’ordinamento europeo “era destinato a crescere via via nel suo svolgimento progressivo creando elementi istituzionali e un regime delle fonti destinato a creare una *frontiera* ed una *compenetrazione* al tempo stesso tra le norme derivanti dalla progressiva implementazione dell’ordinamento voluto dai trattati e il diritto interno”⁸⁷.

⁸⁴ “È questo il caso, ad esempio, del diritto delle Comunità Europee, e della efficacia dei suoi atti in rapporto ai comportamenti per esso rilevanti svolgentesi nell’ambito dei singoli stati” (*Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, cit., 554).

⁸⁵ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 177.

⁸⁶ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 174-175.

⁸⁷ Di conseguenza, “il nuovo sistema delle fonti, visto nel suo complesso, appare così molto diverso da quello tradizionale e sarebbe difficile da spiegare ad un cittadino che leggesse solamente il testo della Costituzione o un corrente manuale di diritto costituzionale” (*Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 175).

E alla dimensione europea si sommano anche le conseguenze politiche sullo Stato dei processi di internazionalizzazione. “Vi è infatti una serie di scelte che gli organi cui competono le decisioni ricevono dall’esterno, vale a dire da istanze che operano parallelamente ma non sono inserite nel circuito democratico e quindi sfuggono a quei controlli ai quali abbiamo creduto che dovessero essere sottoposte, pensiamo ad esempio ai grandi movimenti di capitale, agli spostamenti degli equilibri che derivano dal gioco delle forze che caratterizzano la globalizzazione e che trovano solo raramente e quasi *di riflesso* una stanca rispondenza nelle istituzioni. Siamo dunque in presenza, come già abbiamo notato, di una vera e propria *de-istituzionalizzazione* del potere”⁸⁸.

Tuttavia, è in uno scritto dal titolo particolare, *È utile o auspicabile definire lo Stato?*, che Lombardi prende in considerazione il confronto tra il versante interno e quello esterno. Le due ragioni del titolo le enuncia proprio all’inizio del suo ragionamento, e sono: “una, la crisi dello Stato; l’altra, la sfida quotidiana che attraversa la reciproca convivenza ad ogni livello ed in ogni ambito”⁸⁹.

Perché Lombardi si pone il dubbio sulla definizione dello Stato? “Abbiamo un prodotto di questo precipitato storico di fatti, eventi, dottrine (il riferimento è a “Platone, Aristotele, Polibio, Macchiavelli, e (al)lo stesso Bodin, (al)lo stesso Hobbes”), ecc. che abbiamo creduto, nell’800, avere raggiunto il massimo dell’esperienza dello stato: e lì ci eravamo fermati quasi fossimo giunti alle ‘Colonne d’Ercole’ della storia. Vi è dunque un’analogia molto strana tra questo ‘fine’ della storia, con questo stato liberale maturo (lo *stato* è questo, diventa un dogma e, per ciò, non si discute più), e la *fine della storia* che ipotizzava Marx (...), che pensava la fine della storia quando sarebbero finite le classi. La storia, invece, continua: continua oltre questi equilibri, continua oltre questi sogni e va avanti”⁹⁰.

Il senso di ciò che oggi interessa maggiormente è visto in “alcuni profili che sono fuori dallo stato e nello stato (profili di crisi): uno – osserva Lombardi – è quella che

⁸⁸ *Le modifiche non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, cit., 178.

⁸⁹ *È utile o auspicabile definire lo Stato?*, in *Oltre lo “Stato”: da Aristotele ai postmoderni*, a cura di M.G. Vacchina, Aosta, Le Château, 1996, 41-49.

⁹⁰ *È utile o auspicabile definire lo Stato?*, cit., 43.

io chiamo fase post-hegeliana del diritto internazionale”, la quale in sostanza “vuol dire che ci sono degli stati che non possono fare la guerra, se possono fare la guerra la possono fare limitatamente. Un grande progresso per l’umanità, questo, non c’è dubbio, ma anche un grande ridimensionamento della stessa nozione di stato”⁹¹, in quanto emerge la incapacità di ogni stato di rappresentare tutto il rappresentabile, comprese anche le situazioni conflittuali. Di qui anche l’emersione di oggetti particolari nel diritto internazionale, dall’ambiente alla tutela delle minoranze, e ciò vuol dire anche che “il federalismo prende via via maggiore consistenza e appare come un elemento essenziale per bilanciare una situazione ‘asimmetrica’, che la sola rappresentanza nazionale non è più in grado di fare”⁹².

In tal senso, l’Unione europea “è l’elemento più importante di questa fase post-hegeliana del diritto internazionale. Ma con una notazione in più: quando la trasformazione dell’Unione europea peserà più sull’elemento politico che su quello economico, più sulle affinità indeterminate che sulle affinità settoriali, allora possiamo dire che siamo entrati finalmente in una nuova fase, che renderà irrilevanti tantissimi tabù istituzionali che oggi ancora inquinano il rapporto tra popoli e territori”⁹³.

Già adesso, comunque, si può dire che attraverso il diritto europeo la fase post-hegeliana si incrocia con quella post-liberale, atteso che “le grandi decisioni comunitarie entrano nel diritto dello stato e lo stato non può fare a meno di riceverle”⁹⁴. Il tema centrale diventa di nuovo, anche per questa via, la ricomposizione dell’*“unità del politico*, che consiste nel concentrare la responsabilità in mani che siano in grado di poter rispondere a un’idea collettiva” e che si può risolvere solo facendo prevalere i momenti di aggregazione sui momenti di disgregazione, che è possibile realizzare attraverso la dimensione federale: “non di un federalismo, come si è abituati a considerarlo secondo la logica anch’essa dell’800, ma di un federalismo complesso, ... quello di un federalismo supra-

⁹¹ È utile o auspicabile definire lo Stato?, cit., 45.

⁹² È utile o auspicabile definire lo Stato?, cit., 46.

⁹³ È utile o auspicabile definire lo Stato?, cit., 46.

⁹⁴ È utile o auspicabile definire lo Stato?, cit., 47.

statuale (quello che può dare una struttura come l'Unione europea, quando sarà a regime)" ⁹⁵. A tal riguardo, ancora in uno degli ultimi suoi scritti Lombardi ancora insisterà sul punto, affermando: "Penso che quando si continua a parlare dell'Unione Europea come di un'organizzazione internazionale si dimentica che essa è una realtà costituzionale di tipo nuovo e diverso e quando si parla di federalismi si intendano cose diverse da quelle che ci ha lasciato in eredità l'Ottocento"⁹⁶.

Ma in Lombardi vi è anche la visione di un federalismo ulteriore, per il quale, a seconda dei tipi di servizi "i diversi stati possono aggregarsi per offrirli ... ai rispettivi cittadini"; e la conclusione è che "questo presuppone un momento diverso nella considerazione dei confini" ⁹⁷, e cioè: più cresce la pacifica integrazione che aggrega forme nuove per la soddisfazione dei bisogni degli individui, più i confini diventano *porosi* e si giunge all'esercizio di una "sovranità addolcita" dall'equilibrio tra le parti.

Postilla.

Il percorso compiuto sull'insegnamento di Lombardi non è certamente completo né questo risultato poteva essere ottenuto nello spazio di un semplice intervento. Tanto complesso è il Suo pensiero, quanto difficile riassumerlo in modo efficace dal punto di vista della dottrina del Diritto costituzionale.

La traccia che si è inteso seguire in questa sede, anche grazie alla categoria della "frontiera", ha proceduto lungo la linea della nozione di "legittimazione", la cui essenziale presenza è una costante per la costruzione dello Stato, e si è misurata con la problematica del valore della Costituzione, intesa, non solo come norma guida nella conduzione dello Stato, ma anche come parametro della legittimazione di

⁹⁵ È utile o auspicabile definire lo Stato?, cit., 49.

⁹⁶ *Costituzionalismo e costituzionalismi d'Europa: matrici e caratteri comuni, aspetti differenziali*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2009, 257.

⁹⁷ È utile o auspicabile definire lo Stato?, cit., 49.

azioni nuove e non previste dai costituenti. Quanto alla Costituzione, poi, allorquando entra in crisi e i suoi principi, in particolare l'eguaglianza, sembrano frantumati, essa rappresenta pur sempre – e in contrapposto al cambiamento costituzionale – il punto di riferimento per la ricomposizione costituzionale e l'affermazione del “primato del politico”, così come la via per la formazione di una nuova omogeneità inclusiva. Che un percorso consimile venga poi auspicato a livello europeo e internazionale, grazie alla pacifica visione che delle relazioni umane genera il federalismo, appare una conclusione che mostra la grande visione entro cui Lombardi si muoveva.

Ciò che si può dire, per chiudere questa rappresentazione del Suo pensiero, tanto limitata, quanto – per chi scrive – piena di emozioni, è che metodo e nozioni giuridico-costituzionali hanno accompagnato in Lui una concezione del diritto e della Costituzione legata a molteplici valori: dalla moderazione alla stabilità del potere, dalla forza della tradizione alla capacità di rinnovare le forme, dalla concretezza alla necessità di visione politica, sino a giungere a quello che può considerarsi il valore primo di fondazione dell'esperienza giuridica che deriva dal connettere questa con quella esistenziale, determinata dalla struttura profonda dei legami politici di una comunità, sia essa Mondovì, sia lo Stato italiano, sia l'Unione europea.