

Vicende salienti della forma di governo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e della tutela dei diritti fondamentali

di

Antonio Ruggeri*

Sommario: 1. Dinamiche della forma di governo ed effettiva forza normativa della Costituzione (prime notazioni). – 2. La più marcata torsione della forma di governo: la viepiù vistosa, tendenziale confusione dei ruoli istituzionali, al piano dei rapporti tra gli organi della direzione politica *inter se* come pure a quello dei rapporti di questi ultimi con gli organi di garanzia. – 3. Le più salienti vicende della forma di governo riguardate dal punto di vista dei loro riflessi sulla tutela dei diritti fondamentali, specie per effetto del “dialogo” tra le Corti. – 4. Il modello costituzionale, le sue alterazioni conseguenti alla tendenza ad un accentuato “riaccentramento” nell’esercizio delle pubbliche funzioni, le aporie di ordine ricostruttivo al riguardo palesate dalla giurisprudenza costituzionale. – 5. Cambiare la forma di governo ovvero riformare *ab ovo* i partiti (e il sistema dagli stessi composto), in vista di un più adeguato appagamento dei diritti fondamentali?

1. Dinamiche della forma di governo ed effettiva forza normativa della Costituzione (prime notazioni)

Tornare a ripensare ad alcuni dei più salienti sviluppi della forma di governo¹ dal punto di vista della teoria della Costituzione o, se si preferisce, a quest’ultima alla

*Professore Emerito di Diritto costituzionale – Università di Messina.

¹ ... a riguardo dei quali l’attenzione non è mai venuta meno, non però dalla prospettiva qui consigliata [*ex plurimis*, v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna 1997, e, più di recente, 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., e, ora, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; v., inoltre, utilmente. S. STAIANO, *La forma di*

luce di quelli dà modo, a mia opinione, di pervenire ad esiti ricostruttivi di particolare interesse, anche in vista di ulteriori verifiche ed approfondimenti che potranno, dalla prospettiva ora adottata, in altri luoghi aversi.

Muovo da un dato che considero acquisito, offrendosi di tutta evidenza a chi fa luogo alla osservazione delle più rilevanti e recenti dinamiche riguardanti le relazioni istituzionali caratterizzanti la forma suddetta; ed è che tra le stesse e il contesto in cui esse s'inscrivono e svolgono si dà un flusso ininterrotto di suggestioni e sollecitazioni di vario segno. È, per vero, assai arduo stabilire quale sia il verso maggiormente battuto, a motivo della complessità del quadro e delle combinazioni continuamente cangianti che si hanno tra gli elementi di cui esso si compone, ma non può appunto negarsi il fatto in sé.

Si prenda subito in esame (e con riserva di ulteriori approfondimenti a breve), il rapporto che s'intrattiene tra il processo d'integrazione sovranazionale e le dinamiche della forma di governo.

Ebbene, l'uno può lasciare (ed effettivamente lascia) un segno sulle altre, orientandone gli svolgimenti in un verso piuttosto che in un altro; è, però, tuttavia ormai provato che anche queste ultime incidono su quello, seppur in una misura non puntualmente determinabile e, comunque, soggetta a continuo mutamento.

Così, l'involuzione autoritaria registratasi in Polonia ed Ungheria, a riguardo delle quali appare essere calzante l'etichetta di "democrature" coniata da una sensibile

governo nella Costituzione come norma e come processo, in AA.VV., *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna 2019, 29 ss. e, dello stesso, ora, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 293 ss.; A. D'ANDREA, in più scritti, tra i quali *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Dir. cost.*, 4/2022, 9 ss., spec. 15 ss.; L. DELL'ATTI, *Continuità e ambiguità della forma di governo lungo la storia costituzionale italiana: appunti brevi sull'ipotesi presidenzialista*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 1/2023, 16 marzo 2023, 251 ss., e, dello stesso, già, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 1/2022, 1 ss., nonché i contributi su *Gli squilibri della forma di governo a costituzione vigente* che sono in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 1/2023. Sugli ultimi sviluppi, v., poi, AA.VV., *La traiettoria del sistema parlamentare italiano Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, a cura di A. D'Andrea, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), fasc. spec. 1/2023, aprile 2023. Infine, in prospettiva storica, v. G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2022, 24 ottobre 2022, 15 ss. Altri richiami *infra*, spec. all'ult. §.

dottrina², non è rimasta e seguita a non rimanere indifferente per ciò che attiene al complessivo andamento del processo d'integrazione. Similmente, l'affermazione in

² Ex plurimis, v. M.A. ORLANDI, *La "democrazia illiberale". Ungheria e Polonia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2019, 175 ss.; A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2019, 18 giugno 2019, 583 ss.; 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; G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online* (www.dpceonline.it), 3/2020, 3563 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla... "democrazia"*, 3875 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, 3999 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 8/2020, 1° aprile 2020, 166 ss.; pure *ivi*, S. GIANELLO, *La nuova legge polacca sul sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia e Bruxelles*, 116 ss., e, dello stesso, *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2020, 489 ss.; nella stessa *Rivista*, M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, 1/2021, 91 ss.; pure *ivi*, A. GATTI, *Liberal Democracies and Religious Extremism. Rethinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, 131 ss.; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2021; V.Z. KAZAI, *Restoring the Rule of Law in Hungary. An Overview of the Possible Scenarios*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2021, 983 ss.; nella stessa *Rivista*, M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell'Unione europea o alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Rule of Law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, 1083 ss.; A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021; A. ANGELI, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2021, 10 febbraio 2021, 1 ss.; nella stessa *Rivista*, I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, 14/2021, 2 giugno 2021, 178 ss.; G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2021, 521 ss.; 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.; 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. Caravale - S. Ceccanti - L. Frosina - P. Piciacchia - A. Zei. Jovene, Napoli 2022, 489 ss., e, della stessa, *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1/2022, 121 ss.; G. VOSA, *La tutela dello "Stato di diritto" in Romania: verso un mutamento costituzionale strutturale del diritto dell'Unione?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 22/2022, 10 agosto 2022, 184 ss.; T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 4/2022, 7 novembre 2022, 65 ss.; AA.VV., *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Editoriale Scientifica, Napoli 2022; L. FERRAJOLI, *Il futuro del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2/2022, 23 settembre 2022, 182 ss. Con specifico riguardo alla Polonia, v., ora, C. CURTI GIALDINO, *La "legge bavaglio" polacca viola l'indipendenza, l'imparzialità e la vita privata dei giudici ed è incompatibile con principi fondamentali del diritto dell'Unione europea*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2023, 12 luglio 2023, IV ss. Sul sistema costituzionale ungherese, in particolare, v., poi, i contributi che sono in *Evoluzione del sistema*

alcuni Paesi (tra i quali, per ciò che è qui di specifico interesse, il nostro) di Governi dalla vocazione nazionalista ad oltranza e non privi di venature di stampo populista incide di sicuro su tempi e modi dell'integrazione sovranazionale, al punto che la stessa può man mano esibire connotati diversi a seconda della piega assunta da talune vicende politico-istituzionali invalse in alcuni Stati membri dell'Unione³.

elettorale e democrazia pluralista: il caso dell'Ungheria, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2022. Sulla situazione in Romania, v. G. VOSA, *La tutela dello "Stato di diritto" in Romania: verso un mutamento costituzionale strutturale del diritto dell'Unione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 22/2022, 10 agosto 2022, 184 ss. Si discute inoltre *Sul costituzionalismo, oggi*, per iniziativa dell'AIC, *La Lettera* su *Lo Stato di diritto nell'Unione europea*, mentre per una riflessione di ordine generale sul *rule of law* può vedersi A.PIN, *Il rule of law come problema*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e, con specifica attenzione alla giurisprudenza eurounitaria, G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 27/2022, 19 ottobre 2022, IV ss. V., infine, utilmente anche AA.VV., *Rule of law vs. Majoritarian Democracy*, a cura di G. Amato - B. Barbisan - C. Pinelli, Hart, Oxford 2021, e AA.VV., *Rule of law, culture e territori*, a cura di V. Carlino e G. Milani, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), aprile 2023.

³ L'Unione, insomma, non resta sempre uguale a se stessa, così come d'altronde perennemente in moto è l'ordinamento interno, soggetto a varie evoluzioni, e con esso, in primo luogo, la Costituzione che ne è alla base [del "moto" di quest'ultima ha specificamente discusso – come si sa – M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2013, 1° marzo 2013; della "evoluzione" della Costituzione ha trattato A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss. Altri riferimenti, *infra*].

Ora, si è perlopiù in presenza di mutamenti fatti a piccoli passi e, dunque, facilmente assorbiti dall'ordinamento in cui prendono forma, che pertanto non smarrisce per loro effetto la propria identità costituzionale. Così, in specie, può dirsi con riguardo appunto all'Unione che, malgrado la presenza al proprio interno di Stati oggettivamente poco compatibili con l'impianto strutturale che la connota, ugualmente non sembra essere stata – perlomeno ad oggi – vittima di un salto ordinamentale, di una discontinuità costituzionale insomma [su *Costituzione e identità nella prospettiva europea*, v. i contributi ospitati dalla *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 1/2023]. Laddove ciò dovesse invece in futuro accadere, è chiaro che si porrebbe in termini impellenti la questione della perdurante appartenenza all'Unione dei Paesi che invece conservino i tratti distintivi delle liberal-democrazie o, diciamo pure, del mantenimento della stessa Unione *ut sic*, dal momento che quest'ultima ha – come si sa – tra i propri principi fondanti proprio quelli caratterizzanti gli ordinamenti d'ispirazione liberal-democratica.

D'altro canto, il recesso dall'Unione è espressamente previsto (art. 50 TUE) e – a quanto pare – costituisce un vero e proprio diritto (ma – direi –, di più ancora, un dovere per uno Stato che abbia a cuore di preservare i connotati propri degli ordinamenti di tradizioni liberali davanti ad una Unione che avesse ormai cambiato volto, assumendo i lineamenti truci propri dei regimi autoritari ed illiberali; e, peraltro, sarebbe di tutta evidenza impossibile opporre ai suoi atti, ad ogni piè sospinto, l'arma dei "controlimiti" al fine di devitalizzarne gli effetti ed impedire loro di spiegarsi in ambito interno. L'arma in parola, infatti, è stata (ed è) pensata per eventi eccezionali, sì da dover essere azionata con somma cautela ed unicamente avverso singoli atti

D'altro canto, a riprova del carattere circolare di siffatte vicende, è altresì da mettere in conto che l'affermazione in parola sia una sorta di effetto di rimbalzo del processo d'integrazione dapprima portatosi – a giudizio di chi ad esso guarda con sospettosa cautela o, diciamo pure, con malcelata sopportazione – troppo in avanti, sì da meritare dunque di essere frenato e *quodammodo* ingabbiato in alcune delle sue più marcate espressioni.

Certo, non si nega che i venti di destra soffino impetuosi anche oltreoceano, come dimostra l'avventurosa elezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti, per non dire di ciò che è avvenuto ed avviene in Paesi dell'America Latina, dove peraltro l'involuzione in senso autoritario dell'assetto ordinamentale, conseguente alla sperimentazione del modello di governo presidenziale, ha radici risalenti e assai dure da estirpare. Sta di fatto che gli sviluppi della forma di governo e, più ancora, della stessa forma di Stato possono avere, così come perlopiù hanno, plurime concause che variamente si combinano a seconda dei luoghi e dei tempi, sotto la spinta di fattori sia esogeni che endogeni, non sempre peraltro reciprocamente distinguibili in modo netto e chiaro.

Tutto ciò posto, ai miei occhi appare di particolare interesse tentare di verificare quanta parte di alcuni inusuali sviluppi della forma di governo, di cui si è avuto di recente riscontro, possa presentarsi idonea ad immettersi tra le maglie larghe (e, in più punti, larghissime) della trama costituzionale e, dunque, essere da questa *quodammodo* metabolizzata e quant'altra, di contro, risulti deviante dal solco costituzionale e persino frontalmente contrastante con le indicazioni offerte dalla Carta, La qual cosa poi – ed è questo il punto qui di specifico interesse – ripropone in termini imperiosi la vessata questione relativa alla *effettiva* forza normativa della legge fondamentale della Repubblica. Una questione antica, questa, come confermano gli annosi e periodicamente ricorrenti dibattiti sulle c.d. "modifiche

scopertamente incompatibili con i valori fondamentali cui dà voce la Carta costituzionale, non già quale mezzo di difesa da mettere in campo in modo permanente. La patologia costituzionale, infatti, è (e dev'essere) per sua natura occasionale; mostrandosi, di contro, come sistematicamente ricorrente porterebbe, prima o poi, fatalmente alla frantumazione dell'ordinamento in cui se ne abbia riscontro, ad una discontinuità costituzionale appunto.

tacite” della Costituzione⁴, la cui osservazione – si faccia caso – non ha, a mia opinione stranamente, lasciato un segno marcato sull’impianto metodico e sui più salienti svolgimenti teorici della ricostruzione dell’ordine delle fonti e, segnatamente, del modo con cui la Costituzione si pone alla sua base.

Trovo, per vero, singolare che si seguiti stancamente a ripetere che nessuna fonte, complessivamente considerata, risulti sovraordinata alla Costituzione⁵ e che, ulteriormente specificando, neppure possa dirsi equiordinata ad alcuni disposti di questa, considerati idonei a resistere a mutamenti costituzionali per via legale⁶. Insomma (e in breve), una rappresentazione, questa, evocativa di una immagine mitica o sacrale della legge fondamentale della Repubblica, provvista di una forza erculee, invincibile, che però non dà il giusto peso all’incidenza al riguardo

⁴ ... a riguardo delle quali, *ex plurimis*, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, *Ann.*, VIII (2016), 263 ss.; 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.; ulteriori indicazioni possono poi aversi dal mio *Rapporti interordinamentali e modifiche tacite apportate dalla Corte costituzionale italiana ai disposti che li riguardano e, a un tempo, al quadro delle sue competenze*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 5/2020, 15 dicembre 2020, 1031 ss.; *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 specifico riguardo al procedimento legislativo, v. 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.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023, e, per ciò che attiene alla dimensione sovranazionale, F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell’allargamento dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino 2023.

⁵ ... comprese le stesse leggi abilitate ad innovarvi, dal momento che, secondo una risalente e raffinata spiegazione teorica, la revisione si porrebbe pur sempre quale il prodotto di una esplicita autolimitazione (o – se più piace dire – di una “delega”) data, una volta per tutte, dal potere costituente (e, dunque, dalla Carta che appunto la consente e disciplina) al massimo potere costituito di normazione. Se ne avrebbe, peraltro, conferma dalla esclusione (ora espressa ed ora implicita) di alcuni disposti della Carta stessa dal raggio d’azione delle leggi in parola.

⁶ Riferimenti ed indicazioni in tema di limiti alla revisione costituzionale possono aversi da *AA.VV.*, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., 231 ss., nonché, in prospettiva comparata, da M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 17 febbraio 2020, 266 ss.

esercitata dalla conformazione del linguaggio costituzionale e, perciò, dalla duttilità strutturale degli enunciati per il cui tramite si esprime, in ispecie proprio di quelli che danno voce ai principi fondamentali, vale a dire alle norme più forti di cui la legge stessa risulta dotata⁷. A conti fatti, si dà uno scarto vistoso, una forbice che col tempo si va sempre di più allargando, tra il modello teorico e l'esperienza e, dunque, per ciò che qui più da presso importa, *tra la forza normativa astrattamente posseduta dalla Costituzione e quella che la stessa è effettivamente in grado di esprimere*.

Le manipolazioni per via interpretativa e, in ispecie, in sede applicativa della sostanza normativa racchiusa negli enunciati, praticamente estese all'intera trama costituzionale ma in modo vistoso risultanti proprio dai suoi punti in cui si disegnano i lineamenti della forma di governo, ripropongono, dunque, con urgenza la questione della *effettiva forza normativa* della Carta; e la prospettiva della osservazione delle più salienti movenze della forma in parola appare al riguardo particolarmente istruttiva e promettente ulteriori, interessanti sviluppi teorico-ricostruttivi⁸.

⁷ Dei problemi del linguaggio costituzionale si è, ancora non molto tempo addietro, tornati a discutere, in occasione del convegno AIC svoltosi a Messina e Taormina dal 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*; nella dottrina anteriore, v., almeno, G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss.

⁸ Come si vedrà a momenti, una speciale attenzione va prestata al ruolo giocato dai giudici e dagli interpreti in genere quali sostanziali produttori di nuove norme costituzionali, in ciò appunto incoraggiati, per un verso, dalle formidabili aperture semantiche degli enunciati (particolarmente, di alcuni) e, per un altro verso, dalle acclamate carenze degli altri operatori istituzionali, in ispecie di quelli che danno forma alla rappresentanza politica. Talune espressioni del ruolo stesso che si dimostrino obiettivamente debordanti rispetto alle aperture suddette mettono sotto *stress* la *summa divisio* tra organi (ed attività) di direzione politica ed organi (ed attività) di garanzia, o – il che è praticamente lo stesso – recano un *vulnus* al principio della separazione dei poteri, determinando pertanto una condizione di grave, seppur non sempre vistosa, sofferenza a carico dell'idea stessa di Costituzione quale mirabilmente enunciata nella formula di sintesi di cui all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 [sulla centralità di rilievo e il significato del principio in parola, dopo gli studi magistrali di G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano I (1979) e II (1984), v., di recente, C. PINELLI, *Separation of powers. Past, present and future*, in *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 1/2023, 310 ss., e G. D'AMICO - D. TEGA, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea Costituente tra modelli storici e contesto politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023, 89 ss.].

Se le cose stanno così come sono qui viste, è da chiedersi quale pratico senso abbia seguitare a ripetere stancamente, a mo' di *slogan*, l'idea secondo cui si danno principi fondamentali insuscettibili di revisione⁹, laddove poi gli enunciati che li esprimono possono andare (così come sono andati e seguitano senza sosta ad andare) soggetti ad innovazioni ancora più marcate, seppur a volte abilmente mascherate, per via interpretativa. Che ne è, allora, degli equilibri della forma di governo e, più ancora, della stessa forma di Stato, laddove si abbia riscontro di una torsione dei ruoli istituzionali tale da portare gli organi dell'applicazione a fare ciò che agli stessi organi della direzione politica e della produzione giuridica non è dato di fare, neppure ricorrendo agli strumenti sulla carta più efficaci messi a disposizione dall'ordinamento?

2. La più marcata torsione della forma di governo: la viepiù vistosa, tendenziale confusione dei ruoli istituzionali, al piano dei rapporti tra gli organi della direzione politica inter se come pure a quello dei rapporti di questi ultimi con gli organi di garanzia

Senza far qui luogo ad un'analisi puntuale e dettagliata delle non poche espressioni della forma di governo problematicamente conciliabili con il modello per esse delineato nella Carta e persino con esso frontalmente contrastanti, un tratto emerge con particolare nitore sopra ogni altro e tutti *quodammodo* li riassume e rappresenta; ed è dato dalla tendenziale (e, però, viepiù marcata) confusione dei ruoli istituzionali: un fatto, questo, che si pone quale distorsivo della forma di governo e, a un tempo (e più ancora), della stessa forma di Stato, al punto di metterne a rischio la stessa identità complessiva. È pur vero, tuttavia, che il quadro disegnato dal Costituente appare essere in più punti appannato ed incerto, ora per deliberato

⁹ In realtà, come si è tentato di argomentare altrove, gli enunciati espressivi di principi fondamentali sono essi pure passibili di innovazioni a mezzo delle procedure di cui all'art. 138, così come peraltro si è già avuto con l'art. 9, sempre che però si abbiano a finalità espansiva [ragguagli possono, volendo, aversi dal 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.].

proposito, essendosi fatta in sede di stesura della Carta la scelta di rimettere all'esperienza la compiuta definizione dei ruoli in ragione delle più rilevanti e radicate tendenze man mano manifestatesi, ed ora però per effetto di lacune o, diciamo pure, di strappi esibiti dal tessuto costituzionale, cui non si è in seguito posto rimedio con le forme dovute¹⁰. Ciò nondimeno, i lineamenti di fondo del quadro risaltano con sufficiente chiarezza, specie – per ciò che qui più da presso importa – in ordine alla tipizzazione dei ruoli dei massimi protagonisti della vita istituzionale.

Il fenomeno si coglie nella sua essenza al piano dei rapporti che gli organi della direzione politica intrattengono *inter se*, come pure a quello dei rapporti tra questi ultimi e gli organi di garanzia (in ispecie, i giudici).

Se ne può avere un'idea, seppur approssimativa e parziale e tuttavia ugualmente attendibile, già solo ad osservare alcune delle più salienti vicende della normazione. Si tratta, peraltro, di cose assai note, delle quali pertanto non occorre far qui luogo ad una puntuale disamina. Basti solo pensare a ciò che ha fatto (e fa) il Governo quale autentico motore della produzione giuridica di grado primario; e, mentre la Carta aveva ritagliato per lo stesso un ruolo meramente occasionale e, tutto sommato, marginale¹¹, lo stesso è invece emerso – come si sa – in modo prepotente, sì da scalzare le assemblee parlamentari dal posto di centrale rilievo ad esse riservato. Non importa qui dire dei fattori che hanno concorso a quest'esito: dalle plurime e viepiù ingravescenti emergenze alla mole crescente delle domande sociali, agli obblighi discendenti dalla Comunità internazionale e dalle Comunità

¹⁰ Delle lacune in parola si è discusso nei miei *Lacune costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2016, 18 aprile 2016, e *Il "non normato" costituzionale e le sue specie*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2022, 10 ottobre 2022, 37 ss.

¹¹ Eccezionale avrebbe, infatti, dovuto rivelarsi l'adozione della decretazione d'urgenza, nel mentre le stesse deleghe legislative erano state in buona sostanza pensate per circostanze parimenti fuori dall'ordinario, come la redazione di un codice o di un testo unico, *et similia*.

europee prima e, quindi, dall'Unione¹², alla crisi particolarmente vistosa della rappresentanza politica¹³, e via dicendo.

Come insegna la teoria dei vasi comunicanti, laddove un contenitore si svuota o se ne riducono i contenuti, questi ultimi si riversano in un altro al primo contiguo. L'abnorme dilatazione del ruolo degli organi di garanzia, fattasi col tempo sempre più vistosa a motivo delle sollecitazioni ricevute dalle domande sociali per l'assunzione di compiti d'innaturale "supplenza" nei riguardi dei decisori politici, ha proprio nelle esperienze sopra succintamente evocate la sua principale ragione d'essere ed emblematica rappresentazione.

Il punto è che v'è una soglia di tolleranza entro la quale, ancora una volta, il fenomeno può essere assorbito e *quodammodo* metabolizzato dal sistema in cui s'innesta e svolge, ed oltre la quale, di contro, si fa per vero incombente il rischio della cesura costituzionale e della discontinuità ordinamentale. È bene infatti non perdere di vista, neppure per un momento, la circostanza per cui i fatti costituenti non sempre e di necessità prendono forma *ex abrupto*, a mezzo di comportamenti

¹² Ancora una testimonianza – come si vede – di quelle mutue implicazioni, cui si faceva poc'anzi cenno, che si danno tra il processo d'integrazione sovranazionale e le vicende della forma di governo.

¹³ ... la cui più saliente espressione è data, a mio modo di vedere, dal degrado culturale – come lo si è altrove chiamato [nel mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.] – che ne ha segnato (e ne segna) le movenze e che appare essere connotato identificante, pur nell'alternanza di Governi e maggioranze: a conferma del fatto che si tratta di una irrisolta ed inquietante questione strutturale, su cui peraltro si tornerà sul finire di questo studio.

Sulla crisi della rappresentanza, a riguardo della quale è venuta – come si sa – col tempo a formarsi una messe copiosa di scritti di vario segno ed orientamento, riferimenti ed indicazioni possono aversi, oltre che dal mio scritto da ultimo cit. e, già, dal mio *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 25 gennaio 2021, 124 ss., da N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma 2010, e, della stessa, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Feltrinelli, Milano 2013; AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Jovene, Napoli 2017; 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.; 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 specifica attenzione alle minoranze linguistiche, AA.VV., *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, a cura di R. Toniatti, Università di Trento, Trento 2023.

vistosi ed eclatanti (i carri armati nelle piazze, ecc.); possono altresì aversi per effetto di un lento processo, in seno al quale riesce assai problematico individuare qual è l'evento scatenante che porta al salto ordinamentale, la classica goccia insomma che fa traboccare il vaso. Sono, ad es., convinto che l'Unione europea sia protagonista di uno di questi processi¹⁴, il cui senso complessivo può essere colto ed apprezzato nella sua essenza unicamente *ex post*, come sempre d'altronde si ha per i fatti che lasciano un segno nella storia dell'umanità, non già *durante* o, peggio, *ex ante*.

Ora, chiarisco subito a scanso di ogni possibile equivoco che non intendo qui affermare che i garanti che si facciano decisori politici, a volte anzi i massimi decisori politici¹⁵, siano per ciò stesso gli artefici consapevoli di un fatto costituente. E, tuttavia, certe esperienze, di cui si ha viepiù diffuso riscontro, un qualche problema lo pongono: sollevano, in ispecie, l'interrogativo a riguardo di quali potranno essere i prossimi sviluppi di questo *trend* e quale, dunque, la meta finale (ammesso, ma non concesso, che ve ne sia una...) che potrà delinearsi una volta pervenuto lo stesso a compiuta maturazione.

Si pensi, per fare adesso solo un esempio tra i più indicativi di quanto si viene dicendo, al sostanziale accantonamento del limite della discrezionalità del legislatore che, ancora fino a poco tempo addietro, la Consulta aveva riconosciuto valevole per le sue pronunzie "normative"¹⁶.

Non se ne può – com'è chiaro – qui dire con la dovuta estensione, facendo dunque richiamo delle non poche questioni che ruotano attorno al limite in parola, a partire da quella di fondo, di carattere definitorio, riguardante cioè l'essenza stessa della "discrezionalità" in parola. Sta di fatto, però, che l'abbandono delle famose "rime obbligate" di crisafulliana memoria, rimpiazzate dalle "rime possibili" o – come

¹⁴ ... secondo quanto si è tentato di mostrare nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁶, Giappichelli, Torino 2022, cap. I.

¹⁵ ... come laddove riscrivano per via interpretativa gli stessi principi fondamentali dell'ordinamento, secondo quanto si è avuto modo di accennare poc'anzi.

¹⁶ ... per riprendere una fortunata etichetta di un'accreditata dottrina (G. SILVESTRI, *Le sentenze normative delle Corti costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1981, 1684 ss.).

pure è stato efficacemente detto – dai “versi sciolti”¹⁷, ha segnato (e segna) un momento di svolta istituzionale gravido di implicazioni, al piano della forma di governo come pure della stessa forma di Stato. Ormai, insomma, la fungibilità dei ruoli parrebbe non conoscere più confini o limiti di sorta¹⁸; e, se le cose stanno così, la loro compiuta percezione si coglie – come si viene dicendo – *al piano della teoria della Costituzione (e della sua forza)*: è quest’ultima, infatti, che in ultima (o, meglio, prima...) istanza ne patisce un *vulnus* assai grave, risultando fortemente contratta e, a conti fatti, vistosamente carente la capacità prescrittiva della Carta.

Non è un caso, infatti, che il primo dei valori a trovarsi esposto in occasione di siffatte vicende è proprio quello di apertura del libro costituzionale, con il quale si riassume e qualifica l’essenza della Repubblica che è (e resta) “democratica”, nella sua propria accezione¹⁹, se ed in quanto i decisori politici esercitino²⁰ i *munera* che

¹⁷ Quest’ultima etichetta è stata coniata – come si sa – da D. TEGA, che ne ha ripetutamente discusso [ad es., in *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sist. pen.* (www.sistemapenale.it), 2/2021, 5 ss.]; delle “rime possibili” e, in genere, del superamento delle rime obbligate hanno poi, tra gli altri, discusso 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.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2021, 9 dicembre 2021, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit. In tema, possono, inoltre, vedersi, se si vuole, anche i miei *Dove va la giustizia costituzionale in Italia?*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2021, 16 aprile 2021, 456 ss., e, nella stessa *Rivista*, *Verso un assetto viepiù “sregolato” dei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, 3/2022, 16 dicembre 2022, 406 ss., nonché *La giustizia costituzionale in navigazione verso l’ignoto*, in *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 2/2022, 9 giugno 2022, 557 ss.

¹⁸ La tendenza alla espansione del ruolo del tribunale costituzionale è, peraltro, presente anche altrove e, come da noi, ha una delle ragioni che la giustificano nel bisogno di far fronte a plurime, soffocanti emergenze [v., ad es., quanto ne dice, con riguardo all’ordinamento tedesco, M. BONINI, *Tornare alla separazione dei poteri e alla tutela dei diritti: il patriziato giurisdizionale del Bundesverfassungsgericht tedesco alla prova del NGEU e del MES*, in *DPCE online* (www.dpceonline.it), 2/2023, 7 luglio 2023, 1579 ss.].

¹⁹ È bensì vero che la formula espressiva del “governo del popolo” si trova costretta, negli ordinamenti politicamente organizzati aventi ragguardevoli dimensioni, qual è anche il nostro Stato, a rilevante adattamento semantico, convertendosi nella massima partecipazione possibile del popolo al governo. La qual cosa, tuttavia, non scalfisce in alcun modo la distinzione, bisognosa di essere comunque tenuta ferma, tra i ruoli dei decisori politici e quelli dei garanti.

sono ad essi devoluti, a partire da quello della produzione giuridica, così come i garanti seguitino a fare esclusivamente ciò che loro compete, controllando l'attività dei primi e, all'occorrenza, sanzionandola a mezzo degli strumenti di cui sono al riguardo dotati.

3. Le più salienti vicende della forma di governo riguardate dal punto di vista dei loro riflessi sulla tutela dei diritti fondamentali, specie per effetto del "dialogo" tra le Corti

Ne dà d'altronde eloquente testimonianza ciascuna delle forme o specie di democrazia – rappresentativa, diretta e pluralista –, secondo la sistemazione datane dalla più accreditata dottrina (per tutti, T. MARTINES, in alcuni studi che possono ora vedersi riuniti in *Opere*, Giuffrè, Milano 2000; *ivi*, con specifico riguardo alla democrazia pluralista, v. l'omonimo saggio, nel vol. I, 239 ss. Sui modelli di democrazia, poi, non può non farsi menzione almeno di D. HELD, *Models of Democracy*, Polity, Cambridge 1987, trad. it., *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna 1989, e, in prospettiva storica, di L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Bari-Roma 2004).

²⁰ ... e – si faccia caso – *debbano* esercitare, restando altrimenti comunque inciso il valore democratico per effetto di omissioni e carenze dei decisori, fatalmente ridondanti in un difettoso appagamento dei bisogni maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale, a partire proprio dai diritti fondamentali (con specifica attenzione all'annosa e spinosa questione delle omissioni del legislatore, v., da ultimo e per tutti, F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023: Da una prospettiva di più largo respiro, una sensibile dottrina ha, non molto tempo addietro, rilevato il "preoccupante regresso democratico degli indirizzi politici nel nostro Paese": A. APOSTOLI - A. D'ANDREA, *La fragilità sostanziale dei diritti nella complessa vicenda storica degli ordinamenti democratici*, in *Scritti in onore di A. Ruggieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 79 ss., spec. 86 ss., per il riferimento testuale). Che, poi, non si diano strumenti sanzionatori fino in fondo efficaci avverso le complessive inadempienze degli organi di apparato è cosa risaputa, avendosene peraltro riprova dagli episodi non sporadici di resistenza collettiva avverso leggi ingiuste [su di che, per tutti, V. BALDINI, *La disobbedienza civile come forma (illegittima?) di resistenza contro la legge ingiusta ... La condotta individuale di opposizione tra imperativo etico ed (auto)tutela costituzionale*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2019, 25 febbraio 2019, 1 ss. Sul diritto di resistenza, v., inoltre, almeno, A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello Stato costituzionale*, Giuffrè, Milano 2006; F. PIZZOLATO, *Diritto di resistenza, oggi? Partecipazione popolare e veste istituzionale*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2/2021, 136 ss., nonché, anche per i riferimenti di ordine storico, B. PEZZINI, *Alla radice della convivenza politica: le tracce del diritto di resistenza nel farsi della Costituzione repubblicana*, in *Scritti in onore di A. Ruggieri*, cit., IV, 3219 ss.]. Della questione, ad ogni buon conto, malgrado il suo cruciale rilievo, non può qui farsi parola alcuna.

Come si vede, illuminante è, ancora una volta, il punto di vista della Costituzione al fine della qualificazione di alcune salienti esperienze della pratica istituzionale.

Si è poc' anzi fatto cenno al principio della separazione dei poteri quale una delle due gambe su cui può camminare spedito lo Stato costituzionale, secondo la mirabile formula dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'89, sopra richiamato²¹. Quest'ultimo fa, però, ancora prima menzione del riconoscimento dei diritti fondamentali, nei cui riguardi lo stesso principio in parola si pone – come si sa – in funzione servente.

Le più salienti vicende della forma di governo richiedono, infatti, di essere vagliate e *quodammodo* “filtrate” alla luce dei diritti, per ciò che esse dunque rappresentano in ordine alla loro salvaguardia o, all'opposto, alla loro incisione.

Una volta di più, occorre tenere distinto il modello dall'esperienza. Per il primo, si danno alcune vicende che parrebbero deporre per la crescente espansione dei diritti e delle forme della loro tutela; la seconda, di contro, si presenta internamente assai articolata, esibendo tratti che depongono ora nell'uno ed ora nell'altro verso.

È necessario, pertanto, procedere con ordine.

Per il primo aspetto, il dato di maggior rilievo è costituito dalla perdita da parte della Costituzione del monopolio del riconoscimento dei diritti fondamentali, ormai condiviso con altri documenti *materialmente* o – come si preferisce dire alla Consulta²² – *tipicamente* costituzionali, le Carte dei diritti (tra le quali, per ciò che è qui di più diretto interesse, la CEDU e la Carta dei diritti dell'Unione europea). Ed è bene mettere subito in chiaro che, per effetto della perdita in parola, la Costituzione non patisce – secondo modello, appunto – un *vulnus*; piuttosto, ne viene ulteriormente promossa e valorizzata, tanto più laddove si riesca davvero a far luogo a quella mutua e paritaria²³ integrazione delle Carte (Costituzione

²¹ Ancora da ultimo, da essa muove Q. CAMERLENGO, *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2023, 3 luglio 2023, 49 ss., per mettere a punto una inusuale ricostruzione del senso e della funzione della Costituzione, con specifico riguardo alla finalità di garanzia dei diritti fondamentali sua propria.

²² Il riferimento – com'è chiaro – è a Corte cost. n. 269 del 2017.

²³ La rigenerazione semantica delle Carte per via interpretativa si svolge, infatti, in uno scenario in via di principio scevro di connotati d'ispirazione gerarchica. È sì ben possibile che l'una Carta dia più di quanto riceva, ma questo è un esito che varia da caso a caso, senza alcuna preconstituita sistemazione. La qual cosa, poi, per la sua parte conferma che parimenti varia è la forza normativa dei singoli enunciati, non già del documento che li comprende *ut sic*. Ne dà, peraltro, riprova la stessa giurisprudenza, col fatto stesso di ammettere che una Carta avente

compresa) nei fatti interpretativi che è da una risalente giurisprudenza²⁴ sollecitata alle sue massime espressioni possibili, alle condizioni oggettive di contesto, al fine della costante rigenerazione semantica di ciascuno dei documenti in campo, al servizio appunto dei diritti e di coloro che ne sono portatori. È, tuttavia, doveroso riconoscere che la giurisprudenza costituzionale successiva, oltre ad essere afflitta da alcune contraddizioni di ordine metodico-teorico ad oggi non sanate e delle quali si passa subito a dire, non sembra essere rimasta sempre fedele a se stessa nei suoi svolgimenti concreti, specie con riguardo alla salvaguardia dei diritti di più fresca emersione dal corpo sociale (i c.d. “nuovi” diritti) e da questo intensamente avvertiti come bisognosi delle maggiori cure. Vistoso è, in particolare, lo scarto, più volte rilevato, tra gli esiti ricostruttivi raggiunti al *piano della teoria delle fonti* e quelli avuti al *piano della teoria della interpretazione*: in quest’ultimo, facendosi – a mio avviso, giustamente – luogo ad una sistemazione orizzontale e, a conti fatti, in prospettiva dinamica, circolare di tutti i documenti materialmente costituzionali, sollecitati ad alimentarsi a vicenda, sì da potersi affermare *magis ut valeant*; nel primo, di contro, seguitandosi stancamente a riproporre un’immagina piramidale delle Carte, tutte – quale più quale meno²⁵ – subordinate alla Costituzione. Una sistemazione, questa, a mio modo di vedere afflitta da un vizio di palese incoerenza, non riuscendosi a capire come possa mai un documento materialmente

origine esterna _ ad es., la CEDU – possa esprimere (ed effettivamente esprima) norme generalmente riconosciute della Comunità internazionale, con la conseguenza che, per questa sua parte, la Carta in parola verrebbe ad essere dotata di forza normativa di rango costituzionale, diversamente da ciò che si ha per altre norme (a dire della Consulta, meramente “subcostituzionali”). Sul punto, nondimeno, si tornerà a breve.

²⁴ V., part., Corte cost. n. 388 del 1999. Ulteriori precisazioni, più di recente, in Corte cost. nn. 84 del 2021, 54, 67, 149 e 198 del 2022.

²⁵ Maggiore, infatti, lo stacco gerarchico quanto ai rapporti tra la CEDU (e – come si è detto altrove – verosimilmente ogni altra Carta) e la Costituzione, dal momento che all’una è riconosciuto il rango di fonte “subcostituzionale”, come tale obbligata a prestare ossequio ad ogni norma della legge fondamentale della Repubblica; minore, invece, quanto ai rapporti tra la Costituzione stessa e la Carta di Nizza-Strasburgo, essendo quest’ultima tenuta a mostrarsi rispettosa dei soli principi fondamentali dell’ordinamento. Non si è però, stranamente, pensato che, per la materia trattata e il modo della sua disciplina, ogni Carta dei diritti non può che confrontarsi naturalmente con disposti della Costituzione espressivi di principi o, come che sia, con norme da questi “coperte” e resi, dunque, a conti fatti, partecipi del trattamento proprio di essi.

costituzionale, in quanto idoneo a dare il riconoscimento (in senso proprio²⁶) dei diritti fondamentali, andare soggetto alla osservanza di altro documento avente la sua stessa natura e funzione.

V'è di più.

Come si è tentato di argomentare altrove, non si vede quale pratico senso abbia seguitare a tenere fermo il punto di diritto enunciato al piano della teoria delle fonti quando poi, trapassando per le esigenze dell'applicazione, al piano della teoria della interpretazione, tutti i documenti materialmente costituzionali si considerano idonei a partecipare ad un "gioco" senza fine nel quale a ciascuno di essi è dato di offrire agli altri ciò che di meglio racchiude al proprio interno, sempre (e solo) al fine della ottimale salvaguardia dei diritti della persona²⁷ e, in ultima istanza, della sua dignità²⁸.

²⁶ ... quale disvelamento, cioè, di ciò che è profondamente radicato nel corpo sociale e che attende unicamente di essere portato ad emersione e salvaguardato come gli spetta.

²⁷ Sulla centralità della persona umana e sul principio fondamentale che ad essa specificamente si riferisce, v., almeno, nella ormai nutrita lett., A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2019, 18 luglio 2019, 359 ss., e, dello stesso, *Persona e identità personale*, in *Biolaw Journal* (www.biodiritto.org), Special issue, 2/2019, 19 dicembre 2019, 45 ss.; C. COLAPIETRO, *La scuola inclusiva della nostra Costituzione "personalista", che riconosce e garantisce il "valore della persona" e la "persona come valore"*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., II, 1135 ss.; R. TREZZA, *La tutela della persona umana nell'era dell'intelligenza artificiale: rilievi critici*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 16/2022, 15 giugno 2022, 277 ss.; V. BALDINI, *La Costituzione della persona e il costituzionalismo del mondo globale. Aspetti problematici di una tensione già esistente tra Costituzione della libertà ed esercizio del potere pubblico*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2023, 21 giugno 2023, 289 ss., e, se si vuole, il mio *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2013. Sulle mutue implicazioni tra i diritti della persona e il carattere democratico dell'ordinamento, v., di recente, C. PANZERA, *Titolarità dei diritti fondamentali e società democratica*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 19 giugno 2023, 463 ss. Infine, con specifico riguardo alla condizione del non cittadino ed ai diritti fondamentali che comunque gli vanno riconosciuti, nella ormai incontenibile lett., riferimenti possono di recente aversi da G. SANTOMAURO, *I diritti del non cittadino nel costituzionalismo contemporaneo: tendenze normative e giurisprudenziali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 11/2023, 17 maggio 2023, 223 ss.

²⁸ ... che – è bene qui rammentare – è, sì, oggetto di un diritto fondamentale ma, allo stesso tempo, è la fonte di ogni altro diritto, per natura disposto in funzione servente della stessa, avendo ciascuno di essi infatti senso unicamente in quanto idoneo a farsi valere per l'affermazione della dignità.

Sul carattere "supercostituzionale" di quest'ultima, se si vuole, può vedersi A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Giappichelli, Torino 1992, 221 ss. e, già, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.; non diverso, nella sostanza, il punto di vista di G. SILVESTRI che in essa rinviene l'"assoluto costituzionale", la "bilancia" su cui si dispongono i beni della vita

Il vero è che nella giurisprudenza costituzionale, a seconda della circostanze e della posta in palio, sembra ora prevalere il punto di vista riconducibile alla teoria delle fonti ed ora quello riferibile alla teoria della interpretazione, con una non celata preferenza tuttavia per soluzioni che, ad ogni buon conto, non portino all'effetto di disvelare difetti di disciplina della nostra Carta al raffronto con quella di altre Carte, ovverosia, in buona sostanza, una minore sensibilità ed attenzione da parte della nostra Corte al cospetto di quella esibita da altre Corti.

Sta di fatto che, per effetto del c.d. "dialogo" intergiurisprudenziale – com'è usualmente chiamato, ricorrendo ad un'immagine suggestiva seppur teoricamente non perspicua²⁹ –, l'incidenza esercitata dall'una sull'altra Corte si è rivelata significativa, portando – per ciò che più importa – alla crescita sia del catalogo dei diritti fondamentali sia della salvaguardia agli stessi apprestata, specie a quelli c.d. "nuovi", frutto d'invenzione negli anni a noi vicini a ritmi viepiù accelerati³⁰, anche per impulso dello sviluppo considerevole al riguardo venuto dalla scienza e dalla tecnologia³¹ che, nondimeno, accanto ad indubbi vantaggi, fanno correre

costituzionalmente meritevoli di tutela al fine della loro mutua ponderazione (*Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 14 marzo 2008, spec. al § 3.).

²⁹ ... com'è, d'altronde, proprio delle metafore strumentalmente e non di rado artificiosamente piegate a finalità teorico-ricostruttiva [indicazioni in O. POLLICINO, *Metafore, Judicial framing e tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale*, in AA.VV., *Nuove tecnologie e diritti umani: aspetti di diritto internazionale e di diritto interno*, a cura di L. Panella, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, 269 ss.; A. MORELLI - O. POLLICINO, *Le metafore della rete. Linguaggio figurato, iudicial frame e tutela dei diritti fondamentali nel cyberspazio: modelli a confronto*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2018, 19 marzo 2018, e, ora, in A. MORELLI, *Costituzionalismo antipopulista, rapporti tra scienza e democrazia e uso consapevole delle metafore giuridiche*, in corso di stampa negli *Scritti in memoria di G. Gemma*].

³⁰ "Imponente" – come si è fatto di recente notare – appare essere l'"impatto" delle Corti europee sui giudici nazionali, in ispecie in materia civile [L. TRIA, *Il dialogo tra giudici nazionali, Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 26 giugno 2023; testuali i riferimenti fedelmente riportati]. Notazioni di vario segno a riguardo del riconoscimento e della tutela dei diritti in sede giurisdizionale sono nei contributi al convegno su *La garanzia dei diritti fondamentali oltre le Corti*, in *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 1/2022. Utili indicazioni per ciò che attiene alla salvaguardia dei diritti in ambito sovranazionale possono, inoltre, ora aversi dal Report della Commissione su *A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU 2022 Annual Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*.

³¹ Utili indicazioni possono, tra gli altri aversi da AA.VV., *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, a cura di L. Panella, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-*

rischi di non minor peso³². Ed è interessante osservare che il “gioco” a Carte delle Corti – come lo si è altrove chiamato³³ –, a seconda dei campi materiali sui quali ha preso (e prende) forma e dei diritti da esso riguardati, ha portato tanto alla stabilizzazione quanto (e, forse, soprattutto) al rinnovamento degli indirizzi giurisprudenziali, con riflessi di tutta evidenza in ordine alla ricognizione semantica degli enunciati costituzionali.

Ogni medaglia ha, però, il suo rovescio, a conferma delle plurime sfaccettature esibite dall’esperienza, il cui esame, una volta analiticamente svolto, porta – come si diceva – ad esiti ricostruttivi internamente articolati e compositi. Senza, infatti, nulla togliere ai meriti, innegabili e di prima grandezza, che sono da riconoscere ai giudici, a *tutti* i giudici (nazionali e non, comuni e costituzionali), è altresì doveroso però ammettere che non sono mancate talune forzature interpretative, con riguardo sia al versante degli enunciati delle Carte (Costituzione inclusa) e sia pure a quello delle discipline sottostanti (legislative e non).

Così, malgrado le strutturali, formidabili aperture dei disposti costituzionali, a volte se n’è avuta una palese, abnorme dilatazione semantica, come se la Costituzione (o altra Carta) – si è fatto notare altrove – dica davvero *tutto su tutto* e lo dica sempre nel modo migliore, senza dunque esibire menda o lacuna di sorta.

scientifico, 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; AA.VV., *Diritti di libertà e nuove tecnologie*, a cura di A. Morelli, in *Dir. cost.*, 1/2023; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La Constitución del algoritmo*², Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2023. Con specifico riguardo, poi, a talune questioni oggi molto discusse, specie in relazione ai problemi posti dalla pandemia da Covid-19, riferimenti possono, da ultimo, aversi, nella ormai cospicua lett., da AA.VV., *La democrazia della società digitale. Tensioni e opportunità*, a cura di E. Di Carpegna Brivio e A. Sancino, Giappichelli, Torino 2023, e M. LADU - N. MACCABIANI, *L’autodeterminazione popolare nell’era digitale: tra opportunità normative e tecnologiche*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 3 giugno 2023, 415 ss.; V. CORNELI, *Sovranità tecnologica: intelligenza artificiale e valori costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 2/2023, 4 giugno 2023, 41 ss. Infine, volendo, v. anche il mio *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2022, 4 febbraio 2022, 130 ss.

³² Con specifico riguardo alle neurotecnologie, v., ora, F. CIRILLO, *Neurodiritti: ambiguità della “libertà cognitiva” e prospettive di tutela*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 12 luglio 2023, 666 ss.

³³ ... nel mio *Il gioco a Carte delle Corti*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2021, 26 maggio 2021, 440 ss.

Il catalogo dei diritti fondamentali, che avrebbe a mia opinione richiesto di essere allungato con le forme dalla stessa Carta prescritte all'art. 138 per ogni sua esplicita innovazione, è stato fatto oggetto di corpose integrazioni *ope juris prudentiae*, a mezzo cioè di sentenze – è proprio il caso di dire – di revisione costituzionale. Similmente, poi, si è avuto al piano della normazione di grado primario, essa pure fatta oggetto di correzioni ed integrazioni di vario segno, poste in essere tanto alla luce del sole, ad opera del tribunale costituzionale, quanto per via sotterranea, per mano dei giudici comuni, specie a mezzo di utilizzi esasperati della tecnica della interpretazione conforme³⁴.

³⁴ Su di essa, nella ormai copiosa lett., v., almeno, G. SORRENTI, *La (parziale) riconversione delle "questioni di interpretazione" in questioni di legittimità costituzionale*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2016, 293 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann., IX* (2016), 391 ss.; AA.VV., *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, a cura di G. Bronzini e R. Cosio, Giuffrè, Milano 2017, spec. i contributi di cui alla parte II; G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 99 ss.; Giov. D'AMICO, *Principi costituzionali e clausole generali: problemi (e limiti) nella loro applicazione nel diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali)*, in AA.VV., *Principi e clausole generali nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico*, a cura dello stesso Giov. D'Amico, Giuffrè, Milano 2017, 49 ss., spec. 66 ss.; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2017, 37 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé: interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Dir. soc.*, 4/2018, 633 ss.; M. RUOTOLO, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 22 ottobre 2018, e, dello stesso, *L'interpretazione conforme torna a casa?*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2019, 30 ottobre 2019, 37 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti e interpretazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, spec. 266 ss. e 376 ss.; V. BALDINI, *Costituzione e razionalizzazione della politica. Aspetti problematici di un distico dilemmatico in "moto perpetuo"*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 28 gennaio 2020, spec. 292 ss.; F. POLITI, *L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce di recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 13/2019, 155 ss.; G. PARODI, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 555 ss.; A.I. ARENA, *Note minime su interpretazione e giudizio accentrato di costituzionalità*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2019, 5 dicembre 2019, 163 ss.; F. MODUGNO, *Le novità della giurisprudenza costituzionale*, in *Lo Stato*, 14/2020, 101 ss., e, dello stesso, *L'interpretazione degli atti normativi*, in *Giur. cost.*, 2/2022, spec. 1118 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2/2020, 26 maggio 2020, 4 ss., e, dello stesso, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, a cura dello stesso R., Giappichelli, Torino 2020, 72 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nell'interpretazione della legge*, in *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 3/2021, 161 ss.; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, l'Editoriale di G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, spec. § 2, e S. STAIANO, *Corte*

L'interrogativo, di cruciale rilievo, che qui non può essere eluso è, dunque, il seguente: *il fine può giustificare il mezzo, laddove siano in gioco i diritti fondamentali della persona?*

In altri luoghi, mi sono dichiarato, sia pure non senza un qualche travaglio interiore, dell'avviso che ciò non può essere, in alcun caso o modo, tollerato; e qui pure reputo di dover tenere fermo questo mio convincimento che so peraltro essere condiviso da un'accreditata dottrina³⁵. Ne va, infatti, del mantenimento non soltanto del disegno relativo alla forma di governo, alterato per effetto di quelle abnormi espressioni di "supplenza" istituzionale cui si faceva poc'anzi cenno, ma – più ancora – del modello riguardante la stessa forma di Stato, dal momento che la torsione registratasi al piano delle relazioni tra gli organi di apparato (e, dunque, dell'esercizio delle funzioni ad essi spettanti) ha la sua immediata, speculare proiezione al piano dei rapporti tra l'apparato stesso e la comunità governata, considerata sia nei suoi singoli componenti che (e soprattutto) nel suo insieme.

La conclusione, ancora una volta, è quella per cui viene a trovarsi in stato di grave sofferenza il principio della separazione dei poteri e, *per ciò stesso*, i diritti fondamentali, la cui salvaguardia presuppone il mantenimento integro del

costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento, 102 ss.; S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 171 ss., e, se si vuole, anche il mio *Rapporti interordinamentali ed effettività della tutela dei diritti fondamentali*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2023, 20 marzo 2023, 133 ss. Con specifico riguardo alla materia penale, v. A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura dello stesso B., Jovene, Napoli 2015, VII ss., e, pure *ivi*, V. MANES, *Metodi e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, 391 ss., nonché V. NAPOLEONI, *L'onere di interpretazione conforme*, in V. MANES - V. NAPOLEONI, *La legge penale illegittima*, Giappichelli, Torino 2019, 49 ss. Con riguardo alla interpretazione conforme a CEDU, v., almeno, C. CARUSO, *Il "posto" della interpretazione conforme alla Cedu*, in *Giur. cost.*, 4/2018, 1985 ss., e, dello stesso, *L'interpretazione conforme alla Cedu e i "diritti a somma zero"*, in *Scritti per Roberto Bin*, cit., 457 ss. Quanto poi alla giurisprudenza eurounitaria, v. V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme*, in AA.VV., *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Giappichelli, Torino 2020, 325 ss. Ulteriori riferimenti ed indicazioni a riguardo degli usi concretamente fattisi della tecnica in parola possono di recente aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Giappichelli, Torino 2022, 247 ss.

³⁵ Fa giustamente notare A. PUGIOTTO, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 169, che "i fini non giustificano mai i mezzi, perché sono sempre i mezzi a prefigurare i fini".

principio stesso, giusta l'indicazione data dal già richiamato art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

Che ne è, dunque, della *forza normativa* della Costituzione laddove si abbia riscontro delle diffuse alterazioni patite dal figurino relativo alla trama istituzionale in questa delineato?

4. Il modello costituzionale, le sue alterazioni conseguenti alla tendenza ad un accentuato "riaccentramento" nell'esercizio delle pubbliche funzioni, le aporie di ordine ricostruttivo al riguardo palesate dalla giurisprudenza costituzionale

Emergenze di vario genere che reciprocamente si ricaricano e senza sosta alimentano, un'avanzata integrazione sovranazionale, da cui discendono vincoli viepiù pressanti a carico degli Stati membri dell'Unione, pluralità delle Carte (e delle Corti) che danno voce ai diritti fondamentali, vecchi e nuovi, concorrendo a rendere viepiù evidenti le pretese di appagamento dagli stessi avanzate: tutto questo ed altro ancora rimarca la mole dei compiti gravanti sullo Stato (e sui pubblici poteri in genere³⁶) e, dunque, delle aspettative di adempimento nutrite dai componenti il corpo sociale.

Ebbene, quando la forbice tra ciò che concretamente si fa a beneficio della comunità e ciò che quest'ultima si aspetta si va sempre di più divaricando, è da mettere in conto che gli equilibri caratterizzanti la forma di governo e – come si diceva – la stessa forma di Stato si trovino viepiù esposti al rischio di rilevanti e vistose alterazioni; il che è come dire che a pagarne il costo può essere (e, non di rado, effettivamente è) la Costituzione e la sua forza. D'altronde, è dalle alterazioni stesse che si alimenta quello scarto tra modello ed esperienza, in ispecie tra il ruolo dei decisori politici e quello dei garanti, di cui si è venuti dicendo.

³⁶ Non si trascuri, al riguardo, il ruolo che possono (e devono) giocare altresì le autonomie territoriali, Regioni in testa, a salvaguardia dei diritti fondamentali e, in genere, di taluni bisogni particolarmente avvertiti dalle comunità stanziate in ambito locale (interessanti i dati risultanti dallo studio curato anni addietro da A. Morelli e L. Trucco su *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino 2014, i cui esiti appaiono perciò meritevoli di essere aggiornati).

È in questo quadro complessivo, qui sommariamente delineato unicamente nei suoi tratti di maggior spessore, che s'inscrive e svolge, in ciascuna delle sue plurime forme espressive, la tendenza all'accentramento o – come pure si è detto³⁷ – al “riaccentramento” nell'esercizio di attività specificamente miranti a dare riconoscimento e tutela ai diritti fondamentali, che ha avuto una delle sue più rilevanti manifestazioni in occasione della esplosione della pandemia da coronavirus³⁸.

³⁷ V., con specifico riguardo alla svolta segnata dalla 269 del 2017, tra gli altri, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di riaccentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit.; A.-O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 659 ss.; AA.VV., *Il sistema “accentrato” di costituzionalità*, a cura di G. Campanelli - G. Famiglietti - R. Romboli, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; AA.VV., *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?, I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 3/2021, 27 gennaio 2021; AA.VV., *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. Caruso - F. Medico - A. Morrone, Bononia University Press, Bologna 2020; AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi, Giappichelli, Torino 2020; C. PADULA, *Le “spinte centripete” nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 4/2020, 62 ss.; M. LOSANA, *Tutela dei diritti fondamentali e (in)stabilità delle regole processuali*, in *Quad. cost.*, 2/2020, 305 ss.; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2021, 5 maggio 2021, 224 ss.

Non sono, nondimeno, mancate anche le contropunte centrifughe nel sindacato di costituzionalità, delle quali hanno, tra gli altri, trattato A. GUAZZAROTTI, *Le contropunte centrifughe nel sindacato di costituzionalità*, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, cit., 78 ss., e, pure *ivi*, variamente, M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale nel XXI secolo: ritorno al futuro*, 6 ss.; E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, 89 ss., e A. NATALE, *Il giudice comune, servitore di più padroni*, 98 ss. Di E. LAMARQUE, v., *amplius*, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

Qui, nondimeno, come subito si vedrà, si assegna al termine una portata ancora più ampia, idonea a farsi apprezzare altresì oltre l'ambito di esperienza cui si riferisce la pronunzia del 2017 della Consulta, sopra richiamata.

³⁸ V., part., lo *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. Sull'utilizzo fattosi dei decreti del Presidente del Consiglio, v., almeno, M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022. Da una prospettiva di più ampio respiro, della spinosa questione relativa a *La tenuta dello stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid-19. Profili giuridico-finanziari* trattano i contributi che sono in un *Focus* sul tema ospitato da *Federalismi* (www.federalismi.it), 30 gennaio 2023, e presentato da E. CASTORINA. P.M. SANFILIPPO, A. CIANCIO, E. D'ALTERIO e G. CHIARA; quanto, poi, specificamente alla redistribuzione delle competenze indotta dalle emergenze, v., ora, O. PFERSMANN - E.A. IMPARATO, *L'emergenza nello stato di diritto democratico. Una prima tassonomia della distribuzione delle competenze secondo il modo di produzione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 15/2023, 28 giugno 2023, 161 ss.

Sia chiaro. Il *trend* in parola ha plurime giustificazioni addotte da chi ne incoraggia l'implementazione; e, tuttavia, riguardato lo stesso – come si va ora facendo – dallo specifico angolo visuale degli equilibri istituzionali, una delle ragioni con particolare vigore rappresentate attiene proprio al bisogno di non lasciare sguarniti di tutela i diritti fondamentali e, in genere, le maggiori aspettative coltivate dal corpo sociale. Sta di fatto, però, che, una volta di più, numerose e palesi sono le torsioni istituzionali risultanti dal modo complessivo di esercizio delle pubbliche funzioni.

Così, per fare subito un esempio particolarmente istruttivo a riguardo di quanto si viene ora dicendo, lo spostamento verso l'alto di quote viepiù consistenti di potere (all'Unione da parte dello Stato e a quest'ultimo a detrimento delle autonomie territoriali, in ispecie di quelle regionali) non è, per vero, talora privo di fondamento, laddove risulti acclarato il mutamento di dimensione o di natura degli interessi meritevoli di tutela, unitamente alla inidoneità degli enti *ratione materiae* astrattamente competenti ad assicurarla. È però un fatto che la contrazione patita dalla sovranità dello Stato (al piano dei rapporti interordinamentali) e dall'autonomia (a quello dei rapporti intraordinamentali) ridonda comunque in un *vulnus* per i diritti fondamentali, ove si convenga in premessa che, secondo modello, la loro ottimale salvaguardia avrebbe dovuto aversi in applicazione di un diverso riparto delle competenze rispetto a quello effettivamente invalso. Se, poi, l'esperienza dovesse dare indicazioni nel senso che l'impianto originariamente pensato era – come dire? – sbagliato o che tale si è quindi rivelato e che, invece, il modo giusto per dare appagamento ai diritti (e, in genere, ai più avvertiti bisogni) è quello effettivamente affermatosi nell'esperienza, la via lineare da battere sarebbe stata (ed è) quella della correzione del disegno costituzionale³⁹, non già l'altra di contrabbandare per sue fedeli applicazioni le “modifiche tacite” frutto della manovra in due tempi posta in essere dai decisori politici in prima battuta e dai garanti in seconda, che vi offrano il loro generoso avallo⁴⁰.

³⁹ ... e, *mutatis mutandis*, dei Trattati, per ciò che attiene alle relazioni interordinamentali.

⁴⁰ Qui occorre, per vero, distinguere tra ciò che si ha al piano delle relazioni interordinamentali e ciò che prende forma a quello delle relazioni intraordinamentali.

Quanto, poi, al “riaccentramento” al piano dei rapporti tra gli organi della giurisdizione, nulla ora dirò sia per non ripetere cose qui pure dette e sia perché si tratta di esperienze fatte oggetto – come si sa – di una copiosa messe di scritti di vario segno e orientamento. Solo su un punto, tuttavia, mi preme richiamare in questa sede l’attenzione, per i riflessi che possono aversene a riguardo della questione di fondo oggetto di questo studio. Si tratta, in breve, di chiedersi se la soluzione concretamente affermata, non senza talune, malcelate esitazioni da parte del tribunale costituzionale, a riguardo dell’annosa e vessata questione della “doppia pregiudizialità”⁴¹ sia, per un verso, maggiormente rispettosa dei ruoli istituzionali rispetto a quella dapprima invalsa e, per un altro verso, idonea a

Il ruolo dei garanti risente, infatti, com’è naturale, del contesto complessivo in cui s’inscrive e svolge. E così, la Corte dell’Unione non è (e non può essere) fino in fondo imparziale, così come è (o *dovrebbe* essere...) un giudice interno, dal momento che essa si pone pur sempre quale elemento costitutivo del processo d’integrazione sovranazionale, alla cui progressiva avanzata è tenuta a dare il proprio fattivo concorso. Di contro, i giudici nazionali – Corte costituzionale inclusa, pur nella sua complessivamente tipica connotazione (la sua doppia “anima”, politica e giurisdizionale, insomma) – operano in un ordinamento già *pleno iure* integrato e non sono, pertanto, soggetti ai vincoli di ordine istituzionale della cui osservanza è gravata la Corte eurounitaria.

Quanto, poi, ai garanti nazionali, non si perda di vista altresì il ruolo giocato, oltre che (e principalmente) dalla Corte costituzionale, dal Capo dello Stato che – come si sa – ha fatto un utilizzo assai avaro dello strumento del rinvio delle leggi statali lesive dell’autonomia ovvero non rispettose dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale e dall’Unione europea. È vero che non sono mancati, anche di recente, i casi di promulgazione accompagnata da rilievi di vario segno [riferimenti, ora, in D. CASANOVA, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe* (l. n. 14/2023), in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 3/2023, 6 giugno 2023, 187 ss., e G. MENEGATTO, *Qualche ulteriore riflessione in tema di promulgazione e rinvio parziali delle leggi di conversione dei decreti-legge: dall’altruismo istituzionale ad un’auspicabile riscoperta della leale cooperazione*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 6 luglio 2023, 561 ss.]; si tratta, tuttavia, di espressioni sporadiche e complessivamente limitate di esercizio del controllo presidenziale, peraltro in una forma – come si sa – assai discussa (e discutibile), a fronte di un *trend* corposo e vistoso di violazioni dell’autonomia ovvero dei vincoli suddetti [in generale, per l’esperienza dei rinvii delle leggi, di recente v., nuovamente, D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell’esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 1/2022, e L. ABBRUZZO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi del raccordo Governo-Parlamento: la promulgazione con motivazione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 10/2023, 3 maggio 2023, 1 ss.].

⁴¹ ... in merito alla quale si è – come si sa – formata una imponente messe di scritti (riferimenti, di recente e per tutti, anche in chiave comparata, in D. GALLO - G. PICCIRILLI ed., *Dual preliminary through national, EU and comparative case law*, in *The Italian Journal of public law, special issue*, 1/2023. V., inoltre, utilmente, i contributi di G. REPETTO, *Esercizi di pluralismo costituzionale Le trasformazioni della tutela dei diritti fondamentali in Europa tra ambito di applicazione della Carta e “doppia pregiudizialità”*, e G. MARTINICO, *La doppia pregiudizialità nel diritto comparato*, entrambi in *Dir. pubbl.*, 3/2022, rispettivamente 757 ss. e 775 ss.

tradursi in un guadagno ovvero in una perdita secca per le aspettative di tutela dei diritti fondamentali.

Dico subito, appoggiandomi al riguardo su talune indicazioni poc'anzi date, che la risposta al primo quesito porta con sé anche quella relativa al secondo, ove si assuma in partenza che l'ottimale salvaguardia dei diritti passa di necessità attraverso la scrupolosa osservanza del modello delineato nella Carta. Ancora una volta, potrebbe tuttavia opporsi che quest'ultimo fosse il frutto di un calcolo errato o, come che sia, rivelatosi tale alla luce di talune novità nel frattempo registratesi nel contesto in cui il modello stesso s'inscrive ed opera.

Fermando, ad ogni buon conto, l'attenzione, ancora solo per un momento, sulla prima questione, non posso qui trattenermi dal rilevare una volta di più che non vedo su cosa poggi l'eccezione introdotta dalla Consulta al principio di ordine generale secondo cui ai disposti normativi dell'Unione dotati dell'attitudine ad essere portati ad immediata applicazione è il giudice comune a dover subito accordare la precedenza a discapito di quelli interni con essi incompatibili, salvo ad avvalersi, ove ne ricorrano le condizioni, dello strumento del rinvio pregiudiziale⁴² ovvero ad azionare avverso l'ingresso in ambito interno delle statuizioni sovranazionali l'arma dei "controlimiti". E, invero, l'attrazione delle antinomie tra norme interne e norme eurounitarie nell'area di competenza del giudice comune ovvero la chiamata in campo del giudice costituzionale al fine della loro risoluzione ha per *esclusivo* punto di riferimento un *connotato strutturale*, a seconda cioè che le

⁴² ... attorno al quale – segnale qui di passaggio – il confronto dottrinale è tornato a riaccendersi [v., di recente, in aggiunta agli scritti sopra cit., F. MUNARI, *Il «dubbio ragionevole» nel rinvio pregiudiziale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 18/2022, 13 luglio 2022, 162 ss.; C. PERARO, *Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione nello spazio giudiziario europeo: quale tutela multilivello per i singoli?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 1/2022, 279 ss., e, da ultimo, R. D'ANGIOLELLA, *Il rinvio pregiudiziale: nodi problematici in sede di prima applicazione*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 11 luglio 2023, e B. NASCIBENE, *Il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea: disciplina e indicazioni pratiche, paper*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2023, 12 luglio 2023, 1 ss.], anche in relazione ad una sua ventilata modifica che potrebbe rivelarsi gravida di rilevanti implicazioni di ordine istituzionale, con riflessi immediati per la salvaguardia dei diritti [in tema, v., part., C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.* (www.dirittounioneuropea.eu), 3-4/2022, 31 dicembre 2022, 501 ss., e, ora, R.G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 8 luglio 2023].

norme dell'Unione si presentino, o no, come *self executing*. Nulla di più e nulla di meno. La Consulta, di contro, con la sent. n. 269 del 2017 (e, sia pure con i temperamenti introdotti con le note decisioni del 2019, a partire dalla 20⁴³) sposta il tiro ed indebitamente converte la proprietà strutturale in parola in una di ordine assiologico-sostanziale, con specifico riguardo al caso che siano in gioco norme della Carta di Nizza-Strasburgo ovvero norme a queste *quodammodo* funzionalmente connesse, siccome volte a darvi diretta ed immediata specificazione-attuazione.

Ebbene, così facendo, palese è, a mio modo di vedere, la violazione dell'art. 11 della Carta, nell'interpretazione datane dalla stessa Consulta e quindi divenuta ormai diritto vivente, dal momento che in esso non si vede alcuna eccezione alla regola dell'applicazione immediata di *ogni* norma dell'Unione avente carattere *self executing*.

Qui, dunque, mi fermo, anche per non ripetere cose altrove dette a sostegno della soluzione nella quale da tempo mi riconosco. Osservo solo, in chiusura sul punto, che taluni argomenti addotti a favore della soluzione patrocinata dalla Consulta possono essere "bilanciati" da altri in senso avverso, al punto da risultare quindi assai problematico prendere partito nell'uno o nell'altro verso, fermo nondimeno restando che si tratta di espressioni di un calcolo – come dire? – di opportunità, meritevoli perciò di considerazione in prospettiva *de iure condendo*⁴⁴, non già alla luce di quanto linearmente discende dal principio fondamentale sopra richiamato.

Così è da dire, per fare ora solo un esempio, in ordine al vantaggio offerto dall'eventuale annullamento della norma interna contraria alla Carta di Nizza-Strasburgo (e/o ad altra fonte sovranazionale a questa *quodammodo* "connessa") al cospetto della mera disapplicazione (*rectius*, "non applicazione"⁴⁵) per mano del giudice comune. Un rilievo, questo, che lascia però volutamente in ombra la

⁴³ Molto importante è, poi, di recente, la già richiamata sent. n. 198 del 2022.

⁴⁴ ... sempre che – beninteso – si reputi l'art. 11 passibile di revisione costituzionale (e, se sì, in che senso) ovvero di un complessivo ripensamento interpretativo, magari – perché no? – nel senso qui auspicato.

⁴⁵ Si rammenti, infatti, la sottile precisazione linguistica già da tempo fatta dalla Consulta al riguardo.

circostanza per cui l'intervento del giudice in parola può risultare immediato e tempestivo, diversamente da quello della Consulta che richiede pur sempre certi tempi di maturazione. Ad ogni buon conto, non è di qui tornare a discutere se sia da preferire il meccanismo diffuso ovvero quello accentrato di sindacato di costituzionalità, se non pure in termini generale, con specifico riguardo all'ambito di esperienza ora in rilievo⁴⁶.

Al tirar delle somme, l'eccezione introdotta dalla 269 si traduce in un'alterazione dell'assetto dei rapporti tra gli organi competenti a somministrare giustizia, quale dapprima stabilito dalla stessa Consulta: un'alterazione idonea a lasciare un segno anche nell'area materiale in cui si svolge e fa valere il *munus* esercitato dalla Corte di giustizia, non potendosi neppure escludere, così come però per vero ammettere, che il giudice comune possa farsi interprete ancora più fedele dello stesso tribunale costituzionale del diritto vivente sovranazionale, per il significato da esso assunto per voce della Corte dell'Unione. È ovvio che tutto è da vedere caso per caso; e, poiché non si dispone, come nel film *Sliding doors*, della macchina per riavvolgere il tempo, in presenza di antinomie direttamente risolte dal giudice comune, non sapremo mai come avrebbe potuto pronunciarsi la Consulta, se fossero state portate alla sua cognizione, e viceversa: davanti alla soluzione interpretativa apprestata da quest'ultima non si saprà come avrebbe potuto determinarsi il giudice comune, per quanto per vero l'ordinanza di rimessione possa dare lumi al riguardo. L'unico punto certo – come si diceva – è la “modifica tacita” dell'art. 11 messa in atto dalla 269, per effetto dell'aggiunta di una eccezione di particolare rilievo alla sua operatività. E, se è vero che la Costituzione fa (o è) “sistema”⁴⁷, se ne

⁴⁶ D'altro canto, l'interpretazione dell'art. 11 invalsa fino alla 269 costituiva una rilevante “rottura” della Costituzione, vale a dire una deroga di grande momento ad opera di un principio fondamentale nei riguardi della regola del sindacato accentrato; ed è interessante notare che, mentre di norma sono le regole a derogare ai principi, qui si aveva appunto l'inverso. Discorso diverso è, poi, quello che potrebbe farsi laddove dovesse confutarsi in radice l'interpretazione invalsa del principio in parola; ciò che, però, è cosa priva di senso stanti i diffusi e radicati consensi attorno alla stessa ormai formati: incrollabili, appunto, fino però alla 269...

⁴⁷ Su ciò, v., volendo, il mio *La Costituzione come “sistema” e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2023, 23 aprile 2023, 457 ss.

deve concludere che l'ottimale appagamento dei diritti fondamentali cui la stessa dà voce, si ha *anche* battendo la via indicata dal principio fondamentale in parola, avuto specifico riferimento ad antinomie coinvolgenti la Carta dell'Unione o fonte a questa "connessa".

In disparte, ad ogni buon conto, la questione ora nuovamente evocata, è fuori discussione la centralità di posto spettante al "sistema"-giustizia in ordine alla salvaguardia dei diritti fondamentali e, in genere, all'appagamento di taluni bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale; fuori discussione, in ispecie, è (e resta), malgrado la manovra di "riaccentramento" posta in essere dalla 269, la centralità di posto detenuta in seno al "sistema" in parola dai giudici comuni che – come si faceva poc'anzi notare – ha avuto conferma, anche in relazione alle questioni di "doppia pregiudizialità", dalle pronunzie del 2019, per effetto della opzione fatta dalla Consulta per una soluzione che offrisse comunque ai giudici stessi l'opportunità di determinarsi a quale pregiudizialità accordare la precedenza, per quanto – come pure non si è mancato di osservare altrove – anche questa soluzione non sembri per vero esente da critici rilievi⁴⁸. Insomma, sono pur sempre, a conti fatti, i giudici comuni a stabilire quale porta aprire ovvero tenere chiusa, in ragione delle complessive esigenze del caso; e – non si dimentichi – sono sempre gli stessi giudici a dover dare seguito alle pronunzie di questa o quella Corte (costituzionale ovvero sovranazionale), un seguito che non poche volte richiede di concretarsi in un'attività di *attuazione*, e non di mera *applicazione*⁴⁹, a

⁴⁸ Delle due, infatti, l'una: o il giudice è dubbioso circa il retto significato da attribuire al disposto eurounitario; ed allora non si vede come possa sollevare subito sullo stesso una questione di costituzionalità, dovendo piuttosto, di necessità, rivolgersi dapprima alla Corte dell'Unione al fine di avere lumi al riguardo; oppure ritiene di possedere certezze in merito al significato medesimo, ed allora a seconda che lo consideri, o no, incompatibile con il disposto normativo nazionale, dovrà regolarsi secondo i canoni usuali, ora dunque dandovi subito applicazione al posto del secondo ed ora stabilendo quale dei due si adatti specificamente al caso, con la conseguenza che potrebbe ugualmente giudicare essere lo stesso disposto sovranazionale quello meritevole di esser fatto valere nella circostanza, come pure potrebbe all'inverso considerarlo eccentrico rispetto ad essa.

⁴⁹ ... come, invece, ritiene un'accreditata dottrina, a cui opinione i giudici comuni farebbero appunto pur sempre "applicazione" delle norme di legge al caso, senza dunque distinguere a seconda del tasso di "creatività" espresso dalle pronunzie che vi facciano luogo [v., part., M. LUCIANI, in più luoghi, tra i quali *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2012, 3 luglio 2012, spec. al § 4, ma *passim* e, dello

mezzo cioè della produzione di *regole normative* – ché di questo, piaccia o no, si tratta – espressive di una ora maggiore ed ora minore discrezionalità valutativa⁵⁰. Ed è proprio laddove si sia in presenza di decisioni emblematicamente rappresentative della “creatività” dei giudici che si rende particolarmente evidente quello squilibrio di ordine istituzionale di cui si è venuti dicendo, ancora più vistoso poi se si tiene conto delle gravi, perduranti carenze al riguardo manifestate dagli organi della rappresentanza politica, con conseguenze negative di primo rilievo – come pure si è fatto notare – per il valore democratico, nel suo fare “sistema” con i valori fondamentali restanti.

5. Cambiare la forma di governo ovvero riformare ab ovo i partiti (e il sistema dagli stessi composto), in vista di un più adeguato appagamento dei diritti fondamentali?

Le notazioni fin qui svolte consentono di riguardare da una inusuale prospettiva la vessata questione, tornata ancora di recente al centro di un animato dibattito, relativa alla modifica della forma di governo⁵¹. Proprio qui, infatti, la generale tendenza sopra rilevata all’“accentramento” ha, forse, la sua più emblematica espressione. Non è, d'altronde, per mero accidente che il Governo Meloni si faccia portatore di un disegno volto alla elezione diretta del Presidente del Consiglio, in vista della sua trasformazione quale Primo Ministro a tutti gli effetti⁵². Si era, per

stesso, pure *ivi*, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, 4/2014, 10 ottobre 2014, nonché *Ermeneutica costituzionale e “massima attuazione della Costituzione”*, in AA.VV., *I rapporti civilistici nell’interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, a cura di P. Perlingieri e S. Gioia, ESI, Napoli 2018, 37 ss., spec. 43 ss.].

⁵⁰ Degli apprezzamenti discrezionali dei giudici oggi si discute molto, anche in relazione all’utilizzo di strumenti offerti dalla scienza e dalla tecnologia nel corso del processo ed all’incidenza da essi esercitata sulla decisione [v., da ultimo, A. VALSECCHI, *Il nuovo volto della discrezionalità giudiziaria: prospettive e pericoli a partire dalla giurisprudenza americana sui risk assessment tools impiegati nel sentencing*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2023, 12 luglio 2023, 303 ss.].

⁵¹ Tra i molti altri, v. i contributi al seminario di Roma del 17 maggio 2023 su *Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), *Focus Riforme istituzionali e forma di governo*, 7 giugno 2023.

⁵² Così era, invero, qualificato già al tempo della Costituente, ma l’andamento della vicenda e, soprattutto, la sua conclusione testimoniano che la forma di governo delineata nella Carta non

vero, inizialmente pensato ad un mutamento istituzionale ancora più radicale, con la opzione per una forma di governo presidenziale: un'idea, questa, avverso la quale sono state avanzate da più parti argomentate e penetranti riserve, facendosi notare che la conversione della massima magistratura del Paese da organo di garanzia in organo di direzione politica avrebbe potuto rivelarsi foriera di inconvenienti assai gravi e, forse, anche far correre il rischio di una involuzione della stessa forma di governo.

Confesso che io pure non mi sono taciuto questa eventualità, con specifico riguardo al contesto politico che si ha da noi e che appare ben diverso da quello proprio degli Stati Uniti, in cui il presidenzialismo ha avuto la sua emblematica espressione e massima fioritura, mostrandosi pienamente compatibile con il carattere democratico dell'ordinamento⁵³.

Va, nondimeno avvertito che la soluzione istituzionale imperniata sulla elezione diretta del *Premier* incide significativamente sulla figura del Capo dello Stato, ove si consideri che verrebbe spogliato dei due massimi poteri di cui oggi dispone – la nomina del Presidente del Consiglio e, soprattutto, lo scioglimento anticipato delle Camere⁵⁴ – trasferiti, l'uno, direttamente al corpo elettorale e, l'altro, allo stesso *Premier*.

apparteneva di certo al *genus* del premierato, pur in una sua peculiare accezione (riferimenti al riguardo, volendo, nel mio *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1981, spec. 53 ss. e 90 ss.).

⁵³ v., al riguardo, per tutti, AA.VV., *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, a cura di G. D'Ignazio, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2020, e C. BASSU - M. BETZU - F. CLEMENTI - G. COINU, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Giappichelli, Torino 2022. Ulteriori ragguagli sul punto, volendo, nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2023, 24 aprile 2023, 107 ss.

⁵⁴ Il primo potere, infatti, al ricorrere di talune condizioni di contesto e in forza dell'esito della prova elettorale, potrebbe rivelarsi inespessivo di discrezionalità valutativa, dovendo il Capo dello Stato dare corso alla indicazione venutagli dalle forze politiche uscite vittoriose dalla prova stessa, salvo il caso-limite astrattamente immaginabile che gli sia fatto il nome di una persona impresentabile. Non si dimentichi che anche in relazione alle nomine dei Ministri il Quirinale ha talora esercitato un sindacato non meramente formale, come ad es. nel noto caso Savona. Il secondo potere, di contro, appare racchiudere al proprio interno un potenziale di discrezionalità ora più ed ora meno significativo.

Il vero è che – come si è fatto altrove notare⁵⁵ – c'è nelle forze politiche di centro-destra una voglia irrefrenabile di un “capo”, sulla cui persona appunto “accentrare” il potere della direzione politica. Non sarà pure – a prendere per buone talune dichiarazioni d'intenti fatte da autorevoli esponenti della maggioranza, a partire dalla stessa G. Meloni – un nostalgico rimpianto per il passato regime autoritario imperniato sulla figura del Duce-Capo del Governo⁵⁶; sicuro è, tuttavia, il proposito di appuntare sul *Premier* il potere di tracciare in sovrana solitudine la linea della direzione politica, portandosi dunque ben oltre la soglia entro la quale si mantiene il modello anglosassone, tant'è che, diversamente da quest'ultimo, si vorrebbe da noi dotare il *Premier* di una legittimazione popolare diretta di cui è – secondo modello – privo il Primo Ministro inglese.

Il voto popolare – sia chiaro – ha un suo significato che non può essere, in alcun caso o modo, trascurato, tanto più laddove l'elezione diretta del *Premier* dovesse risultare prescritta dalla Carta allo scopo opportunamente novellata. Va, nondimeno, tenuto altresì presente che di una *sostanziale* legittimazione popolare il *Premier* può ugualmente beneficiare, anche in difetto di una previsione costituzionale in tal senso, laddove dovesse aversi riscontro della sua designazione antecedente alla prova elettorale da parte dello schieramento politico uscito da questa vittorioso.

Ad ogni buon conto, non può essere eluso l'interrogativo di fondo: si ha da noi un sistema politico che possa armonicamente conciliarsi con l'accentramento della direzione politica nella persona del “capo”?

A meno, infatti, di risultati clamorosi conseguenti alla innovazione istituzionale in parola ovvero legati alla regola convenzionale siglata dalle forze politiche e favorevole alla designazione suddetta, è verosimile pensare che anche per l'avvenire i Governi saranno da noi pur sempre di coalizione; e il *Premier*, pur essendo espressione del partito più forte di quest'ultima, dovrà pur sempre fare i conti con i *partners* di cui la stessa si compone.

⁵⁵ ... ancora nel mio scritto per ultimo richiamato

⁵⁶ ... secondo l'etichetta datagli dalla prima delle leggi “fascistissime”, la 2263 del 1925.

Trovo insomma francamente singolare che si vada sempre di più diffondendo da noi il “mito” del premierato⁵⁷ e, dunque, si pensi di porre mano al trapianto di un modello istituzionale in ben altro contesto politico affermatosi, trascurando però le sostanziali differenze (di contesto, appunto) di cui si ha da noi riscontro rispetto ai Paesi in cui il modello in parola ha avuto modo di impiantarsi. Fa qui, in particolare, difetto quella semplificazione di quadro politico che invece connota i Paesi stessi né francamente si riesce a vedere alcun segno di una significativa, auspicata contrazione del pluripartitismo esasperato che è ad oggi proprio del nostro sistema politico, come pure dell’innalzamento del tasso di coesione interna alla coalizione maggioritaria, da cui in larga misura dipende la tenuta del Governo e della coalizione stessa.

Anche su questo punto è dato, per vero, registrare un equivoco diffusamente circolante. Si suole, infatti, ripetere viepiù stancamente che obiettivo primario delle riforme costituzionali in cantiere (e, segnatamente, della elezione diretta del *Premier*) sarebbe quello di assicurare la vagheggiata stabilità di Governo che, nel corso dell’esperienza repubblicana, si è dimostrata, pur con qualche eccezione, complessivamente carente⁵⁸.

Si trascura, tuttavia, un dato di cruciale rilievo, che merita di essere qui rammentato per il rilievo posseduto al fine della ricostruzione che si va ora facendo⁵⁹; ed è che ciò che conta davvero non è la stabilità *ut sic*, in sé e per sé considerata, bensì la stessa se ed in quanto accompagnata da una efficace azione di governo, in grado di farsi carico dei più diffusi ed avvertiti bisogni del corpo sociale e, dunque, in primo luogo dei diritti fondamentali, in specie civili e sociali, in linea con le indicazioni risultanti dalla Carta costituzionale, a partire da quelle discendenti dai principi fondamentali. Un Governo solido, anzi solidissimo, in

⁵⁷ ... del quale ha, non molto tempo addietro, tra gli altri discorso L. DELL’ATTI, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, cit.

⁵⁸ Interessante il raffronto che può al riguardo farsi con le esperienze maturate in altri Paesi a governo parlamentare, delle quali riferisce ora S. TROILO, *La stabilità dei Governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 1/2023, 11 gennaio 2023, 276 ss.

⁵⁹ Può vedersi rappresentato nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?*, cit.

grado di durare per l'intera legislatura, del quale però sia provata l'inefficienza a dar voce ai diritti in parola sarebbe la massima iattura, *dal punto di vista costituzionale* – si badi –, se non pure da quello politico, laddove ogni opinione, anche la più faziosa, in un ordinamento autenticamente democratico, merita comunque rispetto.

Non si può, insomma, ragionare delle novità istituzionali *in vitro*, astraendo cioè dal terreno politico su cui devono poggiare e mettere radici, sì da portare i frutti sperati, ma solo delle stesse *in vivo*, il contesto nel quale s'inscrivono facendosi, per questa parte, modello, parametro cioè di un sindacato di validità costituzionale secondo ragionevolezza⁶⁰.

Un sistema politico connotato da un pluripartitismo esasperato e da coalizioni di governo afflitte da una endemica, elevata competitività tra le forze politiche che le compongono appare, in breve, problematicamente compatibile con la concentrazione della direzione politica conseguente alla elezione diretta del *Premier*, la quale, ad ogni buon conto, nessuna garanzia sarebbe in grado di offrire in ordine alla attitudine dei futuri Governi a dare appagamento ai più avvertiti bisogni del corpo sociale, lungo il solco al riguardo tracciato nella Carta, in ispecie nei principi fondamentali.

Il vero è che, ancora prima che pensare a novità istituzionali che potrebbero rivelarsi artificiali e persino controproducenti, sarebbe opportuno porre finalmente mano ad una profonda riforma del sistema politico⁶¹. Solo che, in un ordinamento in cui i partiti si pongano davvero quali formazioni spontanee venute alla luce in seno al corpo sociale e per libera autodeterminazione di gruppi in esso

⁶⁰ È, poi, pur vero che l'esito infausto di siffatta verifica non può, chiaramente, tradursi nell'annullamento della disciplina con cui le novità istituzionali in parola siano state introdotte, tanto più se la stessa si rivesta delle forme costituzionali. Ancora una volta, tuttavia, il carattere prescrittivo della indicazione linearmente discendente dalla Carta non vien meno sol perché non si dà il modo per farle in concreto valere. Piuttosto, si assiste in congiunture siffatte ad adattamenti interpretativi degli enunciati, se del caso ad opera dello stesso giudice costituzionale, come ad es. si è avuto per la riscrittura del Titolo V operata nel 2001.

⁶¹ È, d'altronde, risaputo che – come si è opportunamente rilevato – si è soliti ad ondate ricorrere alla “retorica delle riforme come risposta alla crisi del sistema dei partiti” [P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2019, 1 ss., spec. 11 s.s. per il riferimento testuale].

costituitisi, la riforma in parola non può che muovere da sollecitazioni interne agli stessi partiti, presentandosi dunque quale genuina, profonda, incisiva autoriforma, produttiva di nuove *regolarità della politica*. È pur vero, però, che – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – tra queste ultime e le regole eteroprodotte, di ordine istituzionale, può intrattenersi (ed effettivamente s'intrattiene) un rapporto di mutua ricarica e feconda rigenerazione, le une dando la spinta per l'affermazione delle altre e, allo stesso tempo, da esse ricevendo ulteriore linfa per la loro compiuta maturazione ed affermazione.

Sono, infatti, da tempo persuaso che allo scopo, più (e prima ancora) di nuove regole costituzionali, tanto più se – come si è veduto – volte a determinare un mutamento sostanziale di forma di governo, giovi una disciplina complessivamente rifatta in materia elettorale, nuovi canoni dei regolamenti camerali, se del caso anche nuove regole da iscrivere nella legge 400 dell'88, tanto per la parte relativa ai rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri quanto in ordine all'adozione degli atti normativi del Governo, nonché – se ritenuto necessario – nel regolamento interno del Consiglio dei ministri, e via dicendo. Il piano al quale occorre porre mano nell'opera di rifacimento istituzionale è, dunque, quello subcostituzionale e solo marginalmente quello costituzionale⁶². Ancora prima (e di più), come si viene dicendo, si rende tuttavia necessario uno strutturale rivolgimento nei partiti e nel sistema dagli stessi composto, specie al fine di risolvere o, comunque, avviare a soluzione l'annosa ed inquietante questione relativa alla carenza di democrazia interna ai partiti stessi⁶³.

⁶² ... al quale – come si è altrove prospettato – potrebbe, ad es., introdursi la sfiducia costruttiva o altro meccanismo di stabilizzazione, senza nondimeno trascurare le riserve sopra manifestate nei riguardi degli ingranaggi in parola, dai quali soltanto non è da attendersi alcun sostanziale beneficio.

⁶³ ... a riguardo della quale, dopo G. VECCHIO, *I partiti*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del notariato*, diretto da P. Perlingieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, e, dello stesso, *Contribuzione economica privata ai partiti, metodo democratico, libertà "nei" e "dei" partiti*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., V, 4547 ss., riferimenti, ora, in G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; G. MAESTRI, *Riformare (con) i partiti: orizzonti e spazi*, in *Astrid* (www.astrid-online.it), 11/2023, 1 ss., e S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, cit.

Qui è, però, il *punctum crucis* della questione ora discussa, dal momento che i partiti sembrano ormai afflitti da una crisi profonda, forse per vero irreversibile, di cui si hanno plurime, convergenti e incontrovertibili testimonianze, di cui mi limito qui ad elencare solo quelle che ai miei occhi appaiono essere le più attendibili.

Si pensi, dunque, alla circostanza per cui gli stessi partiti hanno a volte orgogliosamente rivendicato per sé il merito di aver proposto a cariche di governo di primo piano, a partire da quella di Presidente del Consiglio, personalità non politiche: quasi che sia da considerare un titolo di merito aver dovuto fare al riguardo ricorso all'esterno del circuito politico, non riuscendosi pertanto a trovare in seno ad esso alcun soggetto in grado di ricoprire degnamente le cariche suddette. Lo stesso Capo dello Stato si è trovato costretto, in alcuni momenti particolarmente sofferti della storia repubblicana, a dover far luogo a Governi meramente "tecnici" – come sono usualmente (e sia pure con una qualche improprietà di linguaggio) etichettati –, tra i quali di recente quello a guida Draghi⁶⁴.

Ciò che, ad ogni buon conto, più di ogni altra cosa merita attenta considerazione è la circostanza per cui i partiti di oggi, diversamente da quelli del passato, non riescono ad esprimere un ceto politico adeguato alla mole imponente di compiti cui è necessario far fronte.

La questione è di ordine culturale, dal momento che culturale – come si è qui pure fatto poc'anzi notare – è il degrado della rappresentanza politica, testimoniato di già dal linguaggio adoperato persino da alcuni autorevoli componenti delle Camere e del Governo, al confronto con quello che figurava in bocca ad esponenti politici di un tempo. Un degrado che ha, poi, la sua emblematica rappresentazione nella incapacità, ormai acclarata, di elaborazione da parte dei partiti di organici ed incisivi progetti di sviluppo della società. È pur vero che ciò è, in parte, ostacolato dalle soffocanti, continue emergenze cui si è fatto cenno che, sopravvenendo o riacutizzandosi all'improvviso, possono incidere negativamente sugli sforzi al

⁶⁴ Dei "Governi del Presidente" ha, di recente, trattato 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. ed eur.*, 4/2022, 717 ss.

riguardo prodotti⁶⁵. Le emergenze, nondimeno, non possono essere strumentalmente utilizzate a mo' di alibi per dare "copertura" a difetti strutturali del sistema dei partiti, dalle risalenti e ramificate radici, formatesi dunque ancora prima che le emergenze stesse si manifestassero. Le responsabilità gravanti sui partiti stessi, insomma, restano vistose ed incontrovertibili, e non meritano pertanto di essere sottostimate facendo riferimento a fattori di ordine esterno ai partiti stessi⁶⁶.

L'incapacità di progettazione in parola ha, poi, la sua immediata e diretta proiezione nell'azione dei partiti e di chi li rappresenta in seno alle istituzioni. A farne le spese sono, infatti, una volta di più i diritti fondamentali, specie quelli la cui salvaguardia risulta strettamente legata alla progettazione suddetta, vale a dire i diritti in campo economico-sociale. Lavoro, scuola, casa, sanità, soccorso in mare ed assistenza ai migranti sono gli ambiti nei quali maggiormente vistose si sono rivelate le carenze in parola, con conseguenze fortemente penalizzanti specie per le persone maggiormente vulnerabili ed esposte e, proprio per ciò, più meritevoli di cure, di prestazioni di solidarietà, d'integrazione sociale⁶⁷.

⁶⁵ Si pensi, ad es., a ciò che ha rappresentato l'esplosione della guerra in Ucraina, con i micidiali, perversi effetti (specie di ordine economico) derivanti dalle sanzioni applicate alla Russia.

⁶⁶ Una strategia politica di frequente riscontro è, infatti, quella di imputare alla Costituzione responsabilità che questa non porta, comunque non nella misura risultante dai discorsi ricorrenti in ambiente politico. Si è, insomma, soliti fare un uso congiunturale – come lo si è altrove qualificato [già nel mio *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, Intervento all'incontro di studio su *Riforme costituzionali: questioni di metodo*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 9 luglio 2001, e quindi in altri scritti] – della Costituzione e della sua forza.

⁶⁷ Sulle plurime accezioni della vulnerabilità, in ragione dei campi materiali di esperienza in cui se ne ha riscontro, v., *ex plurimis*, AA.VV., *Alle frontiere della vita. Eutanasia ed etica del morire*, a cura di M. Gensabella Furnari, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), I (2001) e II (2003), e, della stessa M. GENSABELLA FURNARI, *Vulnerabilità e cura. Bioetica ed esperienza del limite*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2008, e, ora, *Il paradosso della vulnerabilità*, in *Medicina e Morale* (www.medicinaemorale.it), 4/2022, 9 dicembre 2022, 425 ss. e *Lineamenti di una bioetica della cura. Ripensando l'esperienza della pandemia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2023, nonché, tra gli altri, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; V. LORUBBIO, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, in *DPCE online* (www.dpceonline.it), 2020, 20 aprile 2020, 661 ss.; B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli, Torino 2021; P.F. BRESCIANI, *Chi sono i "vulnerabili" che l'art. 579 c.p. deve proteggere?* in AA.VV., *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p.*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotta - P. Veronesi, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 1/2022, 45 ss.; B. MAGRO, *A proposito di tutela delle "altre" situazioni di vulnerabilità da tutelare: un*

Sono da tempo persuaso (e vado, anzi, sempre di più radicandomi nel convincimento) che soprattutto la scuola e gli uomini di cultura in genere portino responsabilità non lievi per questo stato di cose: in particolare, per non aver fatto fino in fondo opera di sensibilizzazione sociale in ordine a ciò di cui hanno veramente bisogno la comunità e le istituzioni al fine di potersi rigenerare *ab ovo*, all'insegna dei valori che stanno a base della Repubblica. E uguali responsabilità gravano su chi non ha saputo o voluto far luogo ad una riforma strutturale della scuola, della formazione del corpo docente, dei metodi e programmi d'insegnamento. Forse, se ciò fosse stato fatto o si facesse un domani a modo, anche i partiti, che pur sempre si formano in seno al corpo sociale e sono composti da persone estratte da questo, avrebbero potuto ricevere suggestioni ed indicazioni utili per una soddisfacente autoriforma.

Come si vede, anche le riforme costituzionali in genere e quelle della forma di governo in ispecie sono solo un tassello del quadro complessivo, risultando legate a filo doppio a quelle innovazioni di ordine strutturale in seno ai partiti e, più largamente, alla società nel suo insieme, cui si è qui fatto cenno. Tutte le riforme, ad ogni buon conto, richiedono pur sempre – come si è tentato di mostrare – di essere

raffronto tra Corti costituzionali, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 28 aprile 2022; P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, e, dello stesso, ora, *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2023, 30 aprile 2023, 266 ss.; A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2022, 27 maggio 2022, 89 ss.; v., inoltre, i contributi al forum su *Vulnerabilità e autodeterminazione. A proposito della sent. n. 50 del 2022*, che sono in *Biolaw Journal* (www.biodiritto.org), 2/2022, 15 luglio 2022, 19 ss. Quanto alla condizione dei disabili e al loro diritto alla socializzazione specie per il tramite della scuola, v., part., C. COLAPIETRO, *La scuola inclusiva della nostra Costituzione "personalista", che riconosce e garantisce il "valore della persona" e la "persona come valore"*, cit., 1135 ss.; in termini generali, v., poi, D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Giappichelli, Torino 2023, e C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 1/2023, 11 gennaio 2023, 225 ss. V., infine, con specifico riguardo alla c.d. "povertà energetica", i contributi di K. GALICZ, *Solidarietà nel settore energetico: Prospettive e strumenti dell'Unione europea per contrastare la povertà energetica*; R. LIMONGELLI, *Navigating the AI Paradox: Tackling Energy Poverty and Reducing Environmental Impact through Sustainable Artificial Intelligence Development*; L. SPOSINI, *The European strategy against energy poverty: the new prosumer between lights and shadows*, e E. VIRARDI, *Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell'approccio socio-cognitivo*, tutti in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2023, 10 luglio 2023, rispettivamente, 497 ss., 518 ss., 535 ss. e 555 ss.

riviste *dal punto di vista dei diritti fondamentali* o – il che è praticamente lo stesso – da quello *della Costituzione*, facendosi apprezzare unicamente laddove si diano argomenti a loro sostegno che ne dimostrino il carattere servente per gli uni e per l'altra.

dirittifondamentali.it