



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2018  
SETTANT'ANNI DI "USO" DELLA COSTITUZIONE

## A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione

di ADRIANA APOSTOLI

**A PROPOSITO DELLE PIÙ RECENTI PUBBLICAZIONI  
SULL'USO DELLA COSTITUZIONE**

di *Adriana Apostoli*  
*Professoressa ordinaria in Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi di Brescia*

ABSTRACT

ITA

Qual è lo spaccato offerto dalla dottrina a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana? L'analisi, che muove dalle recenti pubblicazioni sul tema, si rivolge alla distanza tra l'essere e il dover essere della Repubblica rispetto alle promesse e al compromesso contenuti nella Carta costituzionale. Pur riconoscendo, kantianamente, che la dimensione del dover essere è destinata per sua natura a rimanere una meta ideale piuttosto che un realistico punto di approdo, nondimeno la "disgregazione valoriale" della Costituzione rischia oggi di minare in radice la stessa attitudine orientatrice del precetto e del programma costituzionali. È la crisi, profonda, della Costituzione e del costituzionalismo; è la crisi della democrazia, dell'uguaglianza sostanziale (e politica), della cittadinanza inclusiva, dei partiti, del parlamentarismo equilibrato, dell'apertura internazionale. Se la struttura giuridica si rivela ancora oggi inaspettatamente fluida e vitale (lo dimostrano bene la capacità di reazione e la flessibilità della forma di governo a fronte della crisi della democrazia dei partiti), nondimeno la fiducia della Comunità e dell'Apparato nel compromesso costituente va poco a poco scemando. E allora, per ritrovare la forza precettiva del patto costituzionale e, con essa, l'"ultrattività" della Carta del 1948 non si può che ripartire proprio dai principi fondamentali, riconoscendo l'intreccio profondo che li lega insieme e la loro intrinseca capacità di mostrarci un'idea del futuro.

EN

Which insight is offered by the legal literature seventy years after the entry into force of the Republican Constitution? The analysis moves from the recent publications on the subject and addresses the distance between what the Republic is and what it ought to be compared to the promises and the compromise contained in the Constitution. Even if we recognize that the dimension of “what should be”, by its very nature, is destined to remain an ideal goal rather than a realistic point of arrival, nevertheless the “value disintegration” of the Constitution risks today to undermine the guiding attitude of the constitutional precept and program. It is the profound crisis of the Constitution and of constitutionalism; it is the crisis of the democracy, of the substantial (and political) equality, of the inclusive citizenship, of parties, of the balanced parliamentarism, of the international openness. While the legal structure is still today unexpectedly fluid and vital (as well demonstrated by the capacity for reaction and the flexibility of the form of government in the face of the crisis of party democracy), nevertheless the trust of the Community and of the Apparatus in the constitutional compromise is gradually diminishing. So, in order to rediscover the substantive and effective force of the constitutional pact and the vitality of the Constitution of 1948, we can only start again from the fundamental principles, recognizing the deep interweaving that binds them together and their intrinsic capacity to show us an idea of the future.

## A PROPOSITO DELLE PIÙ RECENTI PUBBLICAZIONI SULL'USO DELLA COSTITUZIONE

di *Adriana Apostoli*

SOMMARIO: 1. *La crisi manifesta del paradigma costituzionale*; 2. *L'esigenza ancora viva di una dimensione inclusiva della cittadinanza*; 3. *La forma di governo tra "nuove" prassi e "vecchie" regole*; 4. *Il perdurare di una visione sostanziale della democrazia costituzionale*; 5. *Le ragioni per insistere sull'"ultrattività" del disegno costituzionale del '48*.

*Da tempo meditavo di riscrivere la Costituzione. Dato che lo facevano porci e cani, pirchè non lo poteva fari macari lui? L'articolo primo sarebbi stato accusi concepito: "L'Italia è una Repubblica precaria fondata sui disguidi"*

A. CAMILLERI, *La pista di sabbia*

### 1. La crisi manifesta del paradigma costituzionale

Intesa come scienza dell'interpretare, la dottrina giuridica, che sempre si pone in tensione dialogica tra la determinazione di «ciò che deve essere» – sia pure sulla base di presupposti «che sono costituiti dagli enunciati di atti normativi» anche nella loro forma più alta che è la Costituzione<sup>1</sup> – e dimensione fattuale<sup>2</sup>, mostra rari momenti di unità.

---

<sup>1</sup> F. MODUGNO, *Unità della scienza giuridica? Dottrina, giurisprudenza, interpretazione*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2014, p. 2.

<sup>2</sup> I casi, infatti, «comunque tipizzati e classificati, non possono perdere la loro realtà storica di problemi umani, come problemi individuali di comportamento: tra la soluzione del caso come problema di "legalità" e la soluzione del problema individuale, non potrà mai eliminarsi uno scarto, non foss'altro perché la soluzione ipotizzata dalla legge non può mai coincidere interamente con la situazione storica in cui sorge il caso, sicché la soluzione di quest'ultimo, esaurendosi nella sua sussunzione in un paradigma normativo che lo rende identico ad altri e differente da altri, oppure assumendolo come un tipo sul quale potranno modellarsene altri, sarà inevitabilmente una soluzione – quando lo sia – soltanto parziale

L'interpretazione costituzionale, peraltro, in virtù del particolare contenuto assiologico dei Testi fondamentali, si inverte su un elenco di principi e valori etico-politici non sempre facilmente armonizzabili fra loro. Malgrado sia le categorie giuridiche, sia i "fatti" non possano essere descritti in modo assolutamente neutrale, essendo direttamente dipendenti da opzioni di valore, diffusa è la convinzione che il costituzionalismo del XXI Secolo sia in grande affanno nel rispondere alle domande della democrazia. È, per molti, evidente, infatti, che la teoria giuridica della limitazione del potere costruita sul principio della sovranità popolare non sia più in grado di assicurare effettività alle sue regole, riaprendo questioni che si ritenevano superate inerenti i sistemi rappresentativi fondati sul rispetto dei diritti fondamentali<sup>3</sup>.

Stiamo attraversando – è stato da più parti sostenuto – un periodo di profonda crisi che attanaglia il costituzionalismo inteso come modello – intriso dei valori costituzionali, appunto – di civile convivenza. È una crisi che colpisce la politica, la rappresentanza, l'economia dei mercati e quella domestica, le relazioni sociali e, soprattutto, quelle umane.

In effetti, la complessa architettura del modello di governo costituzionale, alla quale si legano gran parte delle conquiste in termini di civiltà e di giustizia sociale – ma anche di concrete aspettative in termini di organizzazione dei poteri e di tutela dei diritti<sup>4</sup> –, «sembra scomporsi e incrinarsi sotto l'influsso di una moltitudine di forze e di tendenze che fanno vacillare quelle forme e quei modi di essere dello Stato costituzionale che apparivano, solo 70 anni fa, saldi e definitivi in quan-

---

del problema umano» (A. E. CAMMARATA, *Formalismo giuridico*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 1017).

<sup>3</sup> Il che si è riflesso in una cospicua produzione scientifica; a puro titolo esemplificativo, si vedano, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012; G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione: le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2013, pp. 905 ss.; G. AZZARITI, S. DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, 2014; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo*, in *KorEuropa*, 2015; M. RICCIARDI, *Costituzionalismo e crisi. Sulle trasformazioni di un paradigma politico dell'ordine*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2016, pp. 101 ss.

<sup>4</sup> E non può che essere così, «da quando la costituzione ha preso ad essere concepita come un patto fondativo fra individui liberi, che – nella visione originaria di Locke – danno vita a poteri pubblici, legittimati ad operare e a rimanere se e sino a quando non violano i loro diritti naturali» (G. AMATO, *Passato, presente e futuro del costituzionalismo*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 1).

to appropriati a una democrazia concepita come patrimonio di ciascuno e di tutti, un “compromesso costituzionale” pienamente condiviso fra valori e interessi delle forze politiche che si erano battute per il superamento dei regimi totalitari»<sup>5</sup>.

In un'epoca segnata da una profonda crisi dei valori su cui si sono radicate le Costituzioni del Secondo dopoguerra ma anche da rapidi e rilevanti cambiamenti politici, culturali ed economici, al traguardo dei 70 anni di vita, l'«atto fondante il nostro ordinamento e la ragione costitutiva della nostra comunità nazionale»<sup>6</sup> “mostra” i segni dell'età, indebolito in particolare nella sua forza conformativa<sup>7</sup>.

Benché le radici e la misura delle trasformazioni in atto superino, di gran lunga, a mio avviso, le difficoltà conseguenti alla perdita di legittimazione dell'apparato statale e dell'azione amministrativa, alla scadenza di un altro decennio di “uso” nel nostro Paese delle regole democratiche, la dottrina giuridica raggiunge, diversamente che in altri passaggi cruciali nella storia del nostro Paese<sup>8</sup>, una certa “unità” nelle riflessioni proposte, in particolare nel segnalare la profonda crisi e lo

---

<sup>5</sup> S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in *Diritti comparati*, 30/06/2016.

<sup>6</sup> P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 2.

<sup>7</sup> Si fa qui riferimento ad aspetti che non riguardano tanto una mancata attuazione quanto piuttosto una «crisi della effettività della Costituzione, e cioè crisi del suo riconoscimento diffuso. Il sintomo di un rifiuto della sua normatività» (M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della “lotta per la Costituzione”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006).

<sup>8</sup> Basta a tal fine ricordare le parole utilizzate da Mario Dogliani all'indomani della stagione referendaria del 2005: «Il costituzionalismo italiano è uscito malconco da questa vicenda» (M. DOGLIANI, *Revisione della costituzione e conservazione: perché perpetuare l'equivoco?*, in *Democrazia e diritto*, 2005). Peraltro, i costituzionalisti si sono trovati nella successiva stagione referendaria del 2016 più «in difficoltà a ricostruire un fronte ampio che voglia spendersi contro il populismo governativo e massmediatico... e per una saggia manutenzione del testo costituzionale» (M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015).

sconquasso in cui versa, finanche nei suoi elementi più “identitari”<sup>9</sup>, il prodotto del costituzionalismo del Secondo dopoguerra<sup>10</sup>.

Specularmente a quanto avvenne agli inizi del Novecento, anche questo Secolo si apre con l’inquietudine di un ordine che è sempre meno tale ed evidenzia aspetti fortemente regressivi nella cultura costituzionale democratica e pluralista. Tuttavia, diversamente da quanto avvenne agli inizi del Secolo scorso, in questa fase, la dottrina, oltre ad apparire in difficoltà nel rinforzare il Progetto costituzionale, è a sua volta in “crisi” nel sostenere il valore delle scelte della Carta del ’48 per l’ordinamento giuridico nel suo complesso<sup>11</sup>.

È nel nostro tempo, infatti, che i richiami alla Costituzione,

«per denunciarne il “tradimento”, per chiamare alla sua “difesa”, per invocarne la “riforma globale modernizzatrice”, appartengono alla

---

<sup>9</sup> A solo titolo di esempio v. A. D’ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; R. NANIA, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018; G.M. SALERNO, *Le garanzie della democrazia*, in *Rivista AIC*, 3/2018; G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

<sup>10</sup> La riflessione costituzionalistica da lungo tempo in verità si interroga sulla capacità di resistenza della Carta del ’48 rispetto alle difficoltà che affliggono il nostro Paese. In occasione dei sessant’anni della Costituzione si legge: «Parzialmente diversa è invece la storia degli ultimi venti anni. In essi, preannunciata dalle difficoltà e dal disagio degli anni ottanta, si verifica una crisi più vasta e più prolungata di tutte quelle del periodo precedente, che investe non solo la vita politica ma l’intera vita economica, sociale e culturale del Paese e non accenna a risolversi. In seno ad essa, si delinea quella che viene fortemente sentita da molti come una diretta crisi della Costituzione» (U. ALLEGRETTI, *Essenza e futuro della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Le forme della razionalità tra realismo e normatività*, Milano, 2009, p. 10). Secondo altri studiosi sarebbe peraltro molto difficile rintracciare, nella nostra storia repubblicana, un tempo che non sia di crisi. «Da anni non si fa che parlare della più grave crisi economico-finanziaria da quella del Ventinove; quando alcune conquiste sociali che sembravano acquisite da tempo sono messe in discussione per la loro difficile armonizzazione con il vincolo della scarsità delle risorse; quando nel nostro Paese milioni di cittadini hanno attraversato la soglia della povertà o le stanno a cavallo; quando alla crisi economico-finanziaria si unisce la minaccia del terrorismo» (M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in (a cura di) M. D’AMICO, F. BIONDI, *Diritti sociali e crisi economica*, 2017, p. 15).

<sup>11</sup> Le riflessioni sembrano dimostrarsi poco convincenti non solo nel confermare l’esistenza «di principi che agiscono nella società come tensioni morali che trascendono l’ordine della legalità e condizionano l’ordinamento giuridico» (P. SCOPPOLA, *Costituzione e costituente*, in ID., *Lezioni sul Novecento*, Bologna, 2010, p. 45) ma, altresì, nel tentare di ripristinare, attraverso il recupero del suo valore assiologico, l’identità esistente tra Costituzione e democrazia (su tali aspetti v. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, 2016, pp. 15 ss.).

corrente narrazione priva di contenuto specifico. E queste parole – “tradimento”, “difesa”, “riforma” – che in altre stagioni della Repubblica, anche non troppo lontane, hanno avuto senso e spessore, hanno designato la lotta per i diritti e per l’attuazione della Costituzione, per la messa in opera dei principi da essa affermati, nella tensione, non di rado aspra, tra progetti di società e ideologie, e tra concezioni del costituzionalismo, ora si riducono a vuote risonanze»<sup>12</sup>.

Se le “segnalazioni” dell’usura nelle fondamenta su cui si sono edificati, non senza difficoltà, gli ordinamenti democratici contemporanei delineano un momento di convergenza nelle riflessioni proposte, al tempo stesso, dalle stesse, emergono caratteri di forte differenziazione<sup>13</sup>.

Le mutate condizioni del contesto internazionale entro le quali l’ordine costituzionale era vissuto fino al Secolo scorso, accanto all’imporsi e alla continua «accelerazione della *globalizzazione*, [al]la densità non solo economica ma politica, bellica e culturale di questa, il cambiamento degli scenari di potenza, il *progredire dell’integrazione europea*» si confermano, a oggi, cause di inedite tensioni<sup>14</sup>.

Il nuovo panorama irrompe nello Stato – sia sul fronte strutturale-organizzativo, sia sul piano della convivenza sociale – determinando

---

<sup>12</sup> S. STAIANO, *Settant’anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 11/2018, p. 2.

<sup>13</sup> Una semplice occhiata alla sovrapproduzione di volumi sullo stato della democrazia testimonia il fenomeno in oggetto. Si parla di una «crisi» della democrazia (M. BARCELLONA, *Dove va la democrazia? Scenari dalla crisi*, Roma, 2018) e per di più «ormai evidente» (S. ROMANO, *Morire di democrazia. Tra derive autoritarie e populismo*, Milano, 2014), come di un «meccanismo inceppato» (M. FRANCHI, A. SCHIANCHI, *La democrazia del nostro scontento. Dal 1989 al 2016: il mondo tra attese e delusioni*, Roma, 2018), «prigioniera» del «principio rappresentativo» (D. ROUSSEAU, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione*, Napoli, 2016), «soggetta a forti motivi di deterioramento» (M. L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia. Storia di un’idea tra mito e realtà*, Roma, 2015), tanto da apparire «fragile e vulnerabile» (S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2018). Altri studiosi si dicono «scettici circa le istituzioni democratiche» dato che il progetto è «grosso-lanamente degenerato, sottilmente ridimensionato o meccanicamente ostacolato» (P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Roma, 2012), testimoni del «lungo crepuscolo della democrazia rappresentativa» (J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, 2018) e, tanto per cambiare, della «crisi della democrazia rappresentativa» (I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Bari, 2014).

<sup>14</sup> I sintomi erano già stati evidenziati da U. ALLEGRETTI, *Essenza e futuro della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Le forme della razionalità tra realismo e normatività*, Milano, 2009, pp. 10 ss.; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Bari, 2010; L. VENTURA, *L’irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Consultaonline*, 2012.



la migrazione da politiche di stampo keynesiano-statalista a quelle neoliberali<sup>15</sup>, portando con sé forti elementi di “destatalizzazione”, entro i quali si sono inserite le cd. missioni di pace (all'estero) che hanno acuito (invece che semplificare) le difficoltà relative all'assimilazione globale dei metodi e dei valori delle democrazie costituzionali<sup>16</sup>.

Le istituzioni degli ordinamenti democratici non hanno saputo garantire nel tempo una parificazione delle posizioni individuali, evitando che queste fossero spesso determinate dal caso, oppure da condizionamenti esterni. In tal modo, si sono create le premesse perché la democrazia rappresentativa fosse minata intrinsecamente, e ancora prima che da sistemi elettorali “distorsivi”, espropriando il popolo della propria sovranità.

In un'epoca nella quale le conquiste della modernità sembrano aver esaurito la loro spinta (stato di diritto, società aperte, laiche e plurali, benessere sociale diffuso)<sup>17</sup>, si sono radicate nel dibattito intellettuale e politico – ma a poco a poco con il risultato di produrre una *communis opinio* anche nei cittadini – posizioni teoriche che hanno messo esplicitamente in dubbio gli elementi essenziali del patrimonio del co-

---

<sup>15</sup> Le cause dello stato di crisi sono dalla dottrina ricondotte al predominio dell'economia e del mercato e il nemico individuato nelle *élite* economico-finanziarie. Si tratta di «oligarchie molto potenti, molto remote e sempre più decisive» (L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell'oligarchia*, Bari, 2015), ovvero di un «neoliberalismo attivamente impegnato a sfasciare la democrazia» (P. DARDOT, C. LAVAL, *L'offensiva dell'oligarchia neoliberista*, Roma, 2016). Peraltro, alla luce retrospettiva di un trentennio di esperimenti neoliberalisti, dopo la crisi finanziaria del triennio 2007-2009 e della crisi dell'Eurozona del 2010, un numero crescente di analisti ha evidenziato effetti collaterali della strategia politica neoliberale che oggi appaiono sempre più nitidamente: l'esplosione del lavoro precario, l'aumento delle diseguaglianze nei redditi, la ricomparsa di nuovi fenomeni di povertà anche in molte nazioni sviluppate (come il ritorno del fenomeno “ottocentesco” dei *working-poor*), il rallentamento della crescita, la perdita di controllo della finanza pubblica, e i preoccupanti effetti sul sistema ecologico.

<sup>16</sup> Meriterebbe qualche ulteriore riflessione la circostanza per la quale, in un lasso di tempo tutto sommato breve, si è passati dall'impegnare vite umane, eserciti, armi per la conversione di interi popoli alla forma di governo democratica alla denuncia del conclamato stato di crisi dei valori dei sistemi democratici che si intendevano esportare. Il tema è approfondito da A. CHUA, *L'età dell'odio. Esportare democrazia e libero mercato genera conflitti?*, Roma, 2004.

<sup>17</sup> Nell'attuale congiuntura, è stato sostenuto, «la crisi si manifesta su una molteplicità di livelli che vanno dalla perdita di credibilità dei partiti politici al declino di fiducia dei cittadini nel sistema politico, e ancora più radicalmente ai dubbi sulla capacità della politica di pervenire a celeri ed efficaci soluzioni dei problemi economici e sociali che incombono su larghe fasce di popolazione» (N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, Milano, 2013, p. 31).

stituzionalismo occidentale, a scapito della capacità delle Costituzioni del Secondo dopoguerra di fondare e salvaguardare le istanze di una società plurale<sup>18</sup>.

È stato sottolineato come l'assenza di un argine all'interazione tra ideologie neoliberiste – la cui essenza mirerebbe alla distruzione dei corpi intermedi – e strategie populiste provochi una società «“pulviscolare”»<sup>19</sup>, «abitata da individui isolati e contemporaneamente perversi, privi di legame, privi di doveri, che non accettano limiti, solidarietà, e che dunque con la loro voracità egoistica provocano dissoluzione»<sup>20</sup>. Se riteniamo che «la società [sia] disgregata», è stato osservato, ne troviamo conferma nel modo con il quale è stata considerata dal popolo la Costituzione, ovvero «come usbergo dei propri interessi e diritti»; questa infatti «si presta a tutto» e al suo interno «noi troviamo la radice delle nostre aspettative che, radicando[si] in uno dei principi costituzionali»<sup>21</sup>, trovano spazio per essere accolte dagli organi costituiti.

Ed è così che può accadere che una suggestione letteraria sia in grado di centrare il *focus* sia delle principali cause scatenanti sia dei pericolosi effetti prodotti attraverso le trasformazioni – dai percorsi carsici – ripetutamente imposte a quei valori, trasfusi in principi giuridici nei testi costituzionali, elaborati per durare nel tempo.

---

<sup>18</sup> Secondo parte della dottrina, «la liquefazione dei partiti, la personalizzazione della politica, gli squilibri tra i poteri, la marginalizzazione del Parlamento, la primazia illimitata e invasiva dell'esecutivo, la crisi della dimensione pubblica del potere, l'evidente perdita di un'etica collettiva che si è accompagnata alla progressiva estraneità della politica dalla società, la passività delle masse disorganizzate e abbandonate a sé, la manipolazione dell'ideologia, il ritorno alla dimensione quasi esclusivamente privata della libertà e la sua non lineare evoluzione, l'accentuarsi delle disuguaglianze sociali, politiche e culturali, sempre meno attente alla dimensione partecipativa e politica dei cittadini alla cosa pubblica, lo smarrirsi entro gli orizzonti sconfinati della globalizzazione delle democrazie nazionali, l'assenza di soggetti in grado di rappresentare, il frantumarsi del corpo sociale e la mancanza di soggettività comuni in grado di essere rappresentate, l'esclusione di molti dalla possibilità di partecipare alla *res publica*», sarebbero tutti elementi riconducibili alle difficoltà dei sistemi democratici (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 25).

<sup>19</sup> C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte I, pp. 1 ss., p. 34.

<sup>20</sup> M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2017, parte I, pp. 13 ss., p. 20.

<sup>21</sup> R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, cit., p. 7. Su tali aspetti cfr. F. PALLANTE, *Per scelta o per destino? La Costituzione tra individuo e comunità*, Torino, 2018

La Norma fondamentale si dovrebbe porre come monito costante affinché sia sempre presente «la necessità di un *indirizzo fondamentale* che come tale si collocherà ben al di là del semplice indirizzo politico di maggioranza»; perciò un Testo che si fa portavoce di principi – non a caso – *fondamentali* grazie ai quali è possibile individuare la «direzione di marcia» *della* «collettività intera, solidalmente impegnata nella realizzazione di quei principi»<sup>22</sup>. È stato significativamente ricordato che quando per far fronte a «ogni nuova esigenza costituzionale» non si ricorre a «rinnovate risposte a nuovi interrogativi» ma solo ad «emendamenti, affinché così si garantiscano separazione dei poteri e certezza del diritto», si «disconosce sia la funzione della giurisprudenza sia l'importanza della durata della vita costituzionale»<sup>23</sup>, si disconosce cioè la funzione stessa della Costituzione.

Nella storia del nostro Paese, come è noto, già a partire dalla metà degli anni Settanta inizia a manifestarsi l'idea, con uno sviluppo impetuoso dall'inizio degli anni Novanta per arrivare fino a oggi, di una revisione della seconda parte della Costituzione del '48 che, in ben due occasioni, ha portato il corpo elettorale a “rinnegare” le scelte operate da un legislatore alquanto “arrogante” in termini di principi e tecniche per la risoluzione dei conflitti e per l'esercizio del potere al servizio della pacifica convivenza<sup>24</sup>.

Non può pertanto destare sorpresa che la lunga stagione – che con forme nuove si riaffaccia all'orizzonte<sup>25</sup> – di proposte da parte – ma

<sup>22</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, p. 15.

<sup>23</sup> G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge*, Torino, 2009, p. 328.

<sup>24</sup> Come è noto, gli ultimi decenni del secolo scorso si sono caratterizzati per l'emersione di opinioni che incolpano la Costituzione – soprattutto relativamente alla forma di governo – del difficile funzionamento del nostro sistema politico, in particolare per quanto riguarda l'instabilità ministeriale e l'inefficienza dell'azione governativa. Se inizialmente le spinte riformiste erano volte ad ottimizzare il funzionamento dell'apparato costituzionale tenendo ben saldi i valori della Carta fondamentale, negli anni Novanta – complici le gravi inchieste che hanno portato alla luce l'ampia corruzione soprattutto politica – sbocciano nuovi partiti che hanno rivolto forti «attacchi alla Costituzione, non escluse le parti di essa concernenti valori fondamentali» (A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ieri e oggi. Introduzione al Convegno alla Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma 9-10 gennaio 2008, p. 4). Peraltro, è stato sostenuto, «le riforme destinate a migliorare la qualità della nostra democrazia ed il funzionamento degli apparati pubblici» non dovrebbero travolgere i muri portanti del costituzionalismo democratico che, fino ad oggi, hanno sorretto traversie anche drammatiche, quanto piuttosto «il costume politico» (E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2018, p. 7).

<sup>25</sup> L'analisi e i commenti alle proposte di riforme costituzionali della XVIII Legislatura è consultabile nella Rassegna di Astrid n. 14/2018. Cfr., almeno, L. SPADACINI, *Prospettive*

non solo – delle forze politiche di progetti di ingegneria costituzionale per la modifica della Carta fondamentale, col dichiarato intento di risolvere le complesse difficoltà di funzionamento del nostro sistema democratico, abbia concorso, ben oltre la *ratio* dei disegni riformatori, a determinare un certo grado di delegittimazione dei valori fondamentali la nostra convivenza civile e, conseguentemente, annebbiato la capacità di “resistenza” del patto costitutivo originario<sup>26</sup>.

Nonostante, infatti, com'è stato sostenuto, le pronunce popolari del 2006 e del 2016 non abbiano voluto solo significare un respingimento della proposta di modifica della Carta fondamentale – ma un rifiuto «strettamente connesso al valore, certamente non simbolico, che si riconosce alla Costituzione ed al suo progetto di evoluzione democratica della società nonché di promozione, liberazione ed emancipazione della condizione umana»<sup>27</sup> –, permane nell'opinione pubblica un «cupio pessimismo» circa la capacità della politica istituzionale di mantenere fede alle promesse affermate nella Carta costituzionale<sup>28</sup>.

D'altronde non sarebbe nemmeno opportuno acquietarsi sull'esito referendario anche perché le

«aspettative prodotte – che hanno concorso a creare tutti coloro che si sono opposti con rigore e coerenza alla riforma costituzionale – sono enormi e deluderle sarebbe letale. Se, come si è sostenuto, il voto contrario al *referendum* era un voto per il cambiamento e di contrasto allo stato di cose presenti, alle degenerazioni della politica incapace di

---

*di riforma costituzionale nella XVIII legislatura; A. CERRI, Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento; C. PINELLI, Considerazioni sulle proposte di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura.*

<sup>26</sup> Un dibattito che ci ha condotto verso «una retorica delle riforme (organiche, globali...) che è dilagata negli ultimi trent'anni e ha impigliato l'elaborazione della costituzione vigente» (M. DOGLIANI, *Revisione della costituzione e conservazione: perché perpetuare l'equivoco?*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p.18). L'opera di revisionismo, attualmente strumentale, potenzia la delegittimazione della Costituzione. Una Costituzione che, nella sua modernità, nessuno conosce e di cui pochi comprendono persino il valore simbolico di alcuni incisi che sembrano ridondanti nell'ambito delle garanzie dei diritti (L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Consultaonline*, 2012, p. 9).

<sup>27</sup> Difatti, il senso da assegnare ai due *referendum* non ha solo una portata negativa, cioè non volere qualcosa respingendola, ma, viceversa, manifesta l'aspirazione a qualcosa d'altro che coinciderebbe «esattamente con il modello aperto e plurale di società e di Stato espresso dal medesimo testo costituzionale» (F.R. DE MARTINO, *L'“uso” della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, cit., p. 79).

<sup>28</sup> N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, Milano, 2013, p. 30.

ascolto delle reali esigenze dei cittadini, dei giovani, degli emarginati, dell'intellettualità diffusa, e questi hanno in effetti votato in massa contro la riforma delle oligarchie, è ora giunto il tempo di dare prova che s'è fatto sul serio e che il cambiamento può avere inizio»<sup>29</sup>.

Le riflessioni a questo punto hanno intersecato un tema di grande rilievo, poiché alle difficoltà del costituzionalismo contemporaneo non poteva restare estraneo all'impegno assunto dai Testi costituzionali di assicurare effettività ai diritti fondamentali.

I diritti fondamentali costituiscono tutt'uno con i principi supremi espressi dalla Costituzione e contraddistinguono, configurandolo nei suoi aspetti più intimi, l'ordinamento costituzionale a tal punto da poter funzionalizzare l'organizzazione dei poteri pubblici alla loro piena realizzazione. In particolare, si tratta dell'evoluzione del fenomeno che riguarda il passaggio a sistemi in cui i contenuti e i limiti delle posizioni dei singoli, stante la loro definizione in norme costituzionali, possano divenire oggetto di garanzia da parte delle giurisdizioni, anche nei confronti di violazioni o lacune previste dalla legge<sup>30</sup>. È quindi ancora la Repubblica – al contempo – destinataria e portavoce dei diritti fondamentali il soggetto cui la Costituzione si rivolge in quanto «il principio di solidarietà contenuto nell'art. 2 deve essere letto con il comma 2° dell'art. 3»<sup>31</sup> che, guarda caso, si rivolge alla Repubblica, «impegna[ndola] esplicitamente a rimuovere gli “ostacoli”»<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte I, pp. XXVII ss., p. XXVIII. Insomma, insiste lo studioso, «sulle nostre spalle grava ora una responsabilità enorme di ricostruzione della città, di rifondazione della comunità civile, di rilegittimazione della *politica*».

Le riflessioni proposte all'indomani del referendum popolare del 2016 sono numerose. Si segnalano P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangeri*, 2017, pp. 15 ss.; E. CHELI, *Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, pp. 1 ss.; G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte I, pp. 11 ss.

<sup>30</sup> La Costituzione con l'art. 2 innalza «a regola fondamentale dello Stato, per tutto quanto attiene ai rapporti tra la collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irrinunciabile della persona umana [e che...] appartengono all'uomo inteso come essere libero» (Corte cost., sentenza n. 11 del 1956).

<sup>31</sup> Negli ultimi anni, il tema della solidarietà è stato rivitalizzato dalla dottrina più attenta, cfr. da ultimo: L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte I, pp. 45 ss.; I. MASSA PINTO, *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo dell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte

Allo stesso modo, i diritti fondamentali sembrano entrati nell'età della "crisi" e il mondo ad essi riferito viene sempre più rappresentato in difficoltà e «in "subbuglio"»<sup>33</sup>. In particolare, ciò che rileva è una progressiva contrazione delle tutele delle situazioni giuridiche soggettive<sup>34</sup>: la moltiplicazione del riconoscimento di nuovi diritti, in considerazione dell'aumento della quantità di beni considerati meritevoli di tutela nonché l'estensione della titolarità delle situazioni soggettive, porta con sé un indebolimento, un regresso nell'effettività delle loro tutele<sup>35</sup>. Tanto da far affermare che, la logica dei diritti, «quando diventa insaziabile, pone problemi di coesistenza e pericoli di sopraffazione. I diritti sono potere della volontà o volontà di potere. In ambiti chiusi di interdipendenze necessarie, finiscono necessariamente per dare luogo a interferenze»<sup>36</sup>.

E oggi accade sempre più spesso che i diritti fondamentali, «anziché servire allo scopo originario di baluardo della persona umana con-

---

II, pp. 69 ss.; C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte II, pp. 175 ss.; G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte I, pp. 125 ss., e, se si vuole, A. APOSTOLI *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte I, pp. 1 ss.

<sup>32</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., p. 13.

<sup>33</sup> A. CELOTTO, *L'età dei (non) diritti*, cit., p. 121. Lo stato di "caos" nei diritti sarebbe imputabile, a giudizio dello studioso, non solo all'impatto delle nuove tecnologie ma anche a causa della loro moltiplicazione e universalizzazione. Peraltro, il quadro si complica ulteriormente in ragione della circostanza che i diritti sono anche un terreno di scontro tra le diverse visioni (politiche, culturali, religione) del mondo (*ibidem*, p. 122). Per R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2007, p. 1, i diritti «sono "a somma zero", nel senso che ogni progresso nel riconoscimento di un diritto o nella garanzia di una libertà comporta un regresso nel riconoscimento di un altro diritto o nella garanzia di un'altra libertà».

<sup>34</sup> Come è noto, accanto ai diritti espressamente previsti in Costituzione, il giudice costituzionale ha progressivamente ammesso la tutela di diritti o interessi diversi o ulteriori, ricomprendendo un numero sempre più elevato di libertà che sono, in alcuni casi, desumibili dai diritti positivizzati e, in altri casi, individuabili per il tramite di un'attività interpretativa di "clausole di apertura". V. da ultimo su tali aspetti A. CELOTTO, *L'età dei (non) diritti*, Roma, 2017.

<sup>35</sup> Con l'inevitabile rischio che «molti dei diritti restino sulla carta o nelle parole» (A. CELOTTO, *L'età dei (non) diritti*, cit., p. 121).

<sup>36</sup> G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 67.

tro le degenerazioni del potere... diventano essi stessi – magari in buona fede – strumenti di potere»<sup>37</sup>.

Anche per queste ragioni, le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali rappresentano la copertura alla democrazia, «sono le garanzie della rigidità dei principi e dei diritti costituzionalmente stabiliti che gravano specificamente sui supremi poteri dello Stato»<sup>38</sup>. Pertanto, «tutti i diritti fondamentali... sono non soltanto diritti individuali, ma anche poteri e contropoteri sociali in grado, oltre che di bilanciare e limitare i poteri della maggioranza, anche di assicurare effettività alla rappresentanza politica»<sup>39</sup>.

In qualunque direzione si concentri l'analisi, dunque, non si può sfuggire alla sensazione di una pericolosa emergenza democratica.

A tale riguardo, tuttavia, può ricordarsi che tutta la storia della democrazia moderna degli ultimi due secoli, dalle rivoluzioni democratiche del Settecento a oggi, è stata una storia di difficoltà, di sconfitte e di conquiste, un avvicinarsi di successi e insuccessi, fra moti, manifestazioni di massa, rivoluzioni, guerre civili, guerre fra Stati, e persino due guerre mondiali<sup>40</sup>. A sostegno delle tesi che ritengono che è l'identità stessa della democrazia che si alimenta di situazioni fortemente critiche, le quali rappresentano «un serbatoio di energia che contribuisce a tenere sveglia la nostra capacità di sorveglianza, che costringe le istituzioni a sottostare all'ispezione e al controllo, e che infine innesca mutamenti istituzionali funzionali»<sup>41</sup>.

## 2. L'esigenza ancora viva di una dimensione inclusiva della cittadinanza

Se è vero che la cittadinanza democratica esalta anziché nascondere la relazione tra dimensione normativa e dimensione fattuale, allora gli

<sup>37</sup> M. CARTABIA, *In tema di nuovi diritti*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 643.

<sup>38</sup> L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Bari, 2011, p. 14.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>40</sup> È stato da più parti osservato che tutta la storia della democrazia, dalle rivoluzioni democratiche del Settecento ai giorni nostri, è stata una storia di lotte, di sconfitte e di conquiste (cfr., da ultimo, E. GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*”, Bari, 2016, pp. 4 ss.).

<sup>41</sup> N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, Milano, 2013, p. 31. La studiosa evidenzia come la crisi sia un ingrediente della storia e dell'identità della democrazia.

“impegni” costituzionali, utilizzati come inviti a riflettere «in termini di coerenza tra ciò che esiste e i principi che lo dovrebbero legittimare», rendono significativi i confronti tra «promesse che la democrazia fa e insoddisfazioni del cittadino per non vederle mantenute»<sup>42</sup>.

Ciò spiega la ragione delle numerosissime analisi che si sono costruite intorno al legame tra libertà e benessere sociale, tra democrazia e giustizia sociale, in virtù della circostanza che, dopo aver garantito *ex ante* i valori di libertà, uguaglianza e solidarietà in termini formali, gli ordinamenti contemporanei si sono trovati a non aver concretamente operato affinché fosse assicurata la loro effettività. Per tale via, il cortocircuito politico ed economico-sociale non ha risparmiato nemmeno uno dei principi cardine della democrazia, quello di uguaglianza, base sulla quale costruire, attraverso il legame sociale, la legittimazione nell'esercizio della sovranità popolare<sup>43</sup>.

L'obiettivo, come definito dai Costituenti, avrebbe dovuto informare la politica istituzionale di questi Settant'anni di “uso” della Costituzione, al fine di garantire ai consociati «la libertà dal bisogno», ossia una libertà concreta entro la quale fosse possibile individuare l'effettivo impegno della Repubblica nella rimozione degli ostacoli «di ordine economico e sociale» che impediscono «di fatto» la libertà nella partecipazione alla vita della società. Assicurando i diritti sociali, gioco forza, si sarebbero potuti realizzare i prerequisiti essenziali affinché si potesse realizzare il concreto esercizio e, conseguentemente, il godimento dei diritti civili e politici<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>43</sup> Su tale complessa tematica cfr., da ultimo F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte I, pp. 1 ss.; C. GIORGI, *L'uguaglianza tra diritto e storia (italiana). Momenti e figure di un principio costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 55 ss.; G. DI COSIMO, *Uno sguardo ai percorsi del principio di uguaglianza: il contributo della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15/06/2017; P. MARSOCCI, *Uguaglianza e memoria del legame costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 89 ss.; M. PIANTA, *Disuguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 35 ss.; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari, 2018.

<sup>44</sup> La scelta di inserire in Costituzione l'art. 3 ha fatto sì che, per la prima volta nella storia degli Stati, «il loro scopo, la loro ragion d'essere, il fine da perseguire e da realizzare non dovevano attendere la riflessione del filosofo, come di un Hobbes per la sicurezza interna di una aggregazione umana, di un Locke per la proprietà privata, di un Montesquieu, di un Rousseau, di un Hegel, di un Kelsen. Per la Repubblica italiana il fine era stato scritto in una norma costituzionale, perciò del massimo valore, della più ampia e densa efficacia. Era più che un principio, o il riflesso di una dottrina, o il postulato di



A voler sintetizzare i passaggi più significativi, la legislazione più recente è stata caratterizzata da una corsa a ostacoli che ha mirato alla semplificazione e all'impovertimento dei meccanismi necessari per la piena ed effettiva esplicazione del principio di eguaglianza. Da un lato, infatti, ci si è mossi erodendo via via le garanzie delle aree territoriali economicamente (già) svantaggiate, accentuando il *gap* preesistente; dall'altro lato, invece, si è optato per un intervento sul versante normativo, sì da acuire le diversità culturali – non precedentemente valorizzate, anzi – rafforzando l'idea di più e diversi livelli di cittadinanza<sup>45</sup>.

È questo il prodotto di una politica quantomeno miope, che ha fatto leva sull'idea che il modello di *welfare* degli anni '70 avesse creato vantaggi esclusivi in capo ad alcune fette della popolazione, piuttosto che un'azione promozionale dei diritti. Tutto ciò ha prodotto la perdita di legittimazione del principio di eguaglianza, lo sfasamento del principio di ragionevolezza e quindi la superfluità di meccanismi volti ad assicurare un trattamento uguale per casi uguali e a differenziare in relazione a situazioni tra loro diverse, restituendo in tal modo le dinamiche conflittuali alle regole del “libero” mercato.

In questa cornice, balza all'occhio la profonda difficoltà in cui versano i diritti dell'uguaglianza, a cui ha fatto seguito una generalizzata presa d'atto che il principio che essi esprimono «è il grande sconfitto degli ultimi tempi»<sup>46</sup>, posto in tensione da un'ideologia che altera il valore dell'uguaglianza formale e di quella sostanziale, «contrappo-  
nendo libertà e uguaglianza, dignità individuale e giustizia sociale, di-

---

un'etica sociale, era tutto questo tradotto in compito giuridico che motivava la esistenza stessa dello stato repubblicano. Implicava tutto quel che un compito di tale assoluta, inedita rilevanza può comportare nei vari campi dell'ordinamento giuridico, centrale e periferico dello stato, dal diritto privato a quello commerciale, dall'economia alla finanza, dalla tutela dei diritti e degli interessi alla produzione ed alla distribuzione di merci e servizi, alla istruzione, alla cultura» (G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 8/2017, p. 199).

<sup>45</sup> Se, infatti, analizzando l'intervento normativo statale degli anni '70 e dei primi anni '80, è possibile percepire la tensione verso una compiuta attuazione del modello del *welfare* presente nella Carta del '48, già a partire dagli anni '90 si avverte il distacco sempre maggiore dalle garanzie e dalle tutele costituzionali che sfocia in una legislazione insensibile rispetto ai fondamenti del diritto diseguale, sempre meno preoccupata di tenere in considerazione le categorie socialmente deboli.

<sup>46</sup> M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Roma, 2017, p. 15.

ritti di libertà e diritti sociali, dimensione formale e dimensione sostanziale della democrazia, politiche retributive e sviluppo economico»<sup>47</sup>.

Già rispetto al primo tipo d'uguaglianza – quello che si affermò prima di tutti fin dal Settecento – quella giuridica, secondo la quale, diversi in tutto, siamo comunque tutti eguali davanti alla legge, il principio appare oggi appannato e difficile da proteggere in uno spazio entro il quale sono messi in atto stratagemmi per diminuire le garanzie dei cittadini più deboli o semplicemente dei cittadini singoli per accrescere quello dei cittadini socialmente potenti o associati<sup>48</sup>.

Infatti, se nel complesso, grazie all'interpretazione che la Corte costituzionale ha offerto del principio sancito nell'art. 3 Cost., «si sono ridotte le notevoli diseguaglianze sociali e personali che tradizionalmente caratterizzano il nostro Paese e che, nei casi sottoposti ai giudici costituzionali, il Parlamento ha mantenuto se non, addirittura, introdotto», impervia appare tuttavia la strada, «sulla mobile frontiera dell'uguaglianza», di tenuta del principio, «non fosse altro perché le trasformazioni sociali e politiche pongono di continuo nuove e complesse questioni, basta pensare a come il fossato della diseguaglianza sia tornato ad allargarsi per effetto della grande crisi economica»<sup>49</sup>.

Ogni qual volta si registra un calo di attenzione, da parte dell'indirizzo politico, sulle soggettività specifiche, si inclina il valore dell'uguaglianza in quanto riprendono vigore le costanti pressioni, che hanno assunto ormai dimensioni sovranazionali, per il predominio delle regole di mercato, stante l'inevitabile antagonismo tra tendenze neo-liberiste e spinte per l'affermazione di una pari dignità sociale.

---

<sup>47</sup> L. FERRAJOLI, *Uguaglianza e democrazia*, in *Critica del diritto*, n. 1/2017, p. 10. Il principio d'uguaglianza, afferma ancora lo studioso, «è il principio politico dal quale, direttamente o indirettamente, sono derivabili tutti gli altri principi o valori giuridici. Esso equivale all'eguale valore assoluto a tutte le differenze di identità e al disvalore associato alle disuguaglianze nelle condizioni materiali di vita; si identifica con l'universalismo dei diritti fondamentali, siano essi politici o civili o di libertà o sociali; è il principio costitutivo delle forme e, insieme, della sostanza della democrazia; forma la base della dignità delle persone solo perché "persone"; è la principale garanzia del multiculturalismo e della laicità del diritto e delle istituzioni pubbliche; rappresenta il fondamento e la condizione della pace; è alla base della sovranità; è persino un fattore indispensabile di uno sviluppo economico equilibrato ed ecologicamente sostenibile; forma infine il presupposto della solidarietà» (L. FERRAJOLI, *Manifeso per l'uguaglianza*, Bari, 2018, p. IX).

<sup>48</sup> V. le osservazioni di N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, cit., pp. 27 ss.

<sup>49</sup> G. DI COSIMO, *Uno sguardo ai percorsi del principio di uguaglianza: il contributo della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15/06/2017.

Rispetto alla prospettiva che anima il nostro tempo di una ridefinizione dell'ordine sociale che passi attraverso l'abbandono del principio finalistico affermato dall'art. 3 della Costituzione, quale «vero e proprio programma di giustizia sociale»<sup>50</sup>, si fanno strada tesi che riaffermano, con sempre maggiore forza, che un adeguato grado di uguaglianza sostanziale è non solo un valore in sé, ma

«il presupposto della crescita economica, laddove le eccessive disuguaglianze operano come fattori di crisi dell'economia; che la crescita della disuguaglianza, della povertà e della disoccupazione sono l'effetto di politiche antisociali, a loro volta espressioni dell'abdicazione della politica al ruolo di governo dell'economia; che l'uguaglianza, e soprattutto l'uguaglianza sostanziale è un presupposto essenziale della democrazia; che infine la riduzione delle disuguaglianze attraverso la garanzia dei diritti sociali, oltre ad essere imposta dal nostro articolo 3, è la sola alternativa realistica all'attuale crisi sia dell'economia che della democrazia»<sup>51</sup>.

La Costituzione repubblicana è stata in grado di affermare la «pari dignità sociale» congiuntamente all'impossibilità di operare «distinzione[i]», modificando profondamente il principio di uguaglianza formale, principio oggi posto a fondamento «della uguaglianza “nella” legge, cioè della uguaglianza del trattamento che il contenuto della legge determina per i suoi destinatari»<sup>52</sup>.

Peraltro, è stata messa in luce la necessità che la condizione di disuguaglianza non ricada sulla dignità che, da un lato, è «la misura massima e più alta della persona nella sua unicità», indicando quindi «la dimensione della anteriorità della persona medesima alla norma positiva statale, e dunque la sua inviolabilità, come se essa fosse composta di materia indisponibile da parte della autorità politica, dei poteri costituiti, delle maggioranze»; dall'altro lato, e al contempo, è «concretamente sociale, perché riferita all'accesso che ciascuno possiede ai beni fondamentali che qualificano come “degna” una vita», ovvero quelli che consentono «la costruzione dei diritti sociali, e dun-

<sup>50</sup> C. COLAPIETRO, *I diritti sociali oltre lo Stato. Il caso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, pp. 45 ss., p. 46.

<sup>51</sup> L. FERRAJOLI, *Uguaglianza e democrazia*, in *Critica del diritto*, n. 1/2017, p. 10.

<sup>52</sup> M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Roma, 2018, p. 2.

que l'istruzione, il lavoro, la salute»<sup>53</sup>. La dignità, è stato ricordato, rappresenta l'«universale diritto al rispetto per quello che siamo, come autoconsiderazione che riflette la considerazione sociale, come diritto a essere *effettivamente* riconosciuti dagli altri come partecipi, sullo stesso piano, alla cerchia sociale comune»<sup>54</sup>.

Di non meno importanza la circostanza che la tutela concessa a coloro che si trovano in una posizione di difficoltà trovi fondamento nel principio personalistico della Costituzione e nella pervicace *ratio* solidaristica che pervade il Testo costituzionale. Solo in un sistema così concepito è effettivamente possibile individuare l'intervento dello Stato nella rimozione degli ostacoli presi in considerazione dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione<sup>55</sup> che è

«figlio di questa linea di carattere solidaristico, che vuole che la costituzione democratica, e la Repubblica che in essa vive [...] non possa non essere anche una Costituzione-indirizzo, proiettata nel futuro, impegnata a “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che di fatto impediscono la piena realizzazione della personalità di ciascuno dei consociati, ma insieme anche la “partecipazione”, ovvero il realizzarsi di una cittadinanza attiva, che tale può essere proprio perché corredata dei beni essenziali»<sup>56</sup>.

Il contesto che si sviluppa nel Secolo scorso, una volta esteso il suffragio universale, si connota peculiarmente anche per il collegamento fondante con un altro elemento essenziale degli ordinamenti democratici, la rivendicazione del lavoro come diritto fondamentale. Ne consegue che il principio lavorista assume il ruolo di elemento distintivo delle costituende forme di stato, destinato, come fondamento sociale, a modellare per intero il sistema complessivo dei valori costituzionali<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2, cit.*, p. 39.

<sup>54</sup> G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 55.

<sup>55</sup> Cfr. sul punto almeno M. RUTOLO, *Diritti e Libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2017; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017; S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, *Rivista AIC*, n. 3/2018; G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, *Rivista AIC*, n. 2/2018.

<sup>56</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2, cit.*, p. 38.

<sup>57</sup> Profitti e rendite, è stato evidenziato, «sono percepiti da gruppi ristretti di persone, mentre i salari sono distribuiti alla grande maggioranza dei lavoratori; un aumento dei primi come quello registrato negli ultimi 30 anni – dell'ordine di 15 punti percentuali di reddito nazionale – porta a una maggior concentrazione del reddito nelle mani di chi con-

È in questa prospettiva che i diritti che esso racchiude divengono la risposta costituzionale alla contrapposizione tra capitale e lavoro, «dalla quale discende la sostanziale implicita rappresentazione classista del rapporto» tra lavoratore subordinato e datore di lavoro<sup>58</sup>.

Come è noto, anche il “bene” lavoro, considerato non come valore sociale a sé stante, né come mero strumento per il conseguimento di mezzi di sussistenza, bensì come tramite necessario per l’affermazione della personalità, e connesso, da un lato, al valore della dignità della persona<sup>59</sup> e, dall’altro lato, al principio di uguaglianza<sup>60</sup>, può essere facilmente ricondotto al circuito della generale tutela dell’art. 2 Cost., considerata la *vis* espansiva di tale precetto costituzionale<sup>61</sup>. In parti-

---

trolla il capitale produttivo, finanziario e immobiliare. Anche all’interno dei salari si è assistito tuttavia a un forte aumento delle diseguaglianze a causa di spinte in avanti dei redditi più elevati e di una grave caduta dei salari più bassi – legata in particolare alla diffusione del lavoro precario – tanto che milioni di lavoratori hanno redditi che non permettono loro di superare la soglia della povertà» (M. PIANTA, *Disuguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, cit., p. 38).

<sup>58</sup> G. DI GASPARE, *Il principio lavoristico nella Costituzione della Repubblica*, in *Astrid.it*, 2009, p. 1.

<sup>59</sup> Alla dottrina è parso evidente, «nell’intento dei costituenti, il collegamento del principio della “dignità umana” con la libertà positiva e con le condizioni sociali di una democrazia pluralistica: è solo su questa base, infatti, che alla Costituente si è potuto affermare [...] che l’idea di uomo sottesa all’art. 2 Cost. è quella della persona che non ha soltanto valore come singolo individuo, ma anche come relazione sociale, o, più precisamente, come parte di una società che, riconoscendo come fondamento primo il rispetto effettivo e totale della dignità umana nelle sue molteplici espressioni, si prospetta normativamente come una società pluralistica e democratica. È evidente che una volta che il principio della dignità umana viene interpretato con riferimento all’uomo, tanto come valore etico-morale o spirituale, quanto come immerso nell’esistenza sociale e sintesi di un ordinamento democratico-pluralistico, è in esso che si scopre la radice prima sia dei diritti di libertà civile e politica, sia [...] di tutti i “diritti sociali”» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, pp. 10 ss.; nonché ID., *Diritti della persona e valori Costituzionali*, Torino, 1997).

<sup>60</sup> Infatti, «se il senso del principio della “dignità umana” è [...] che ogni uomo, in qualunque posizione sociale si trovi inizialmente, deve essere messo in grado di avere pari opportunità di autorealizzazione [...] e, quindi, pari *chances* di godere effettivamente delle libertà (negative o positive) costituzionalmente garantite, allora, è evidente che quel principio è inestricabilmente connesso tanto con la regola della “eguaglianza di fronte alla legge” (art. 3, primo comma, Cost.), quanto con quella della c.d. eguaglianza sostanziale (art. 3, cpv., Cost.)» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), cit., pp. 10 ss.).

<sup>61</sup> Cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, cit., pp. 50 ss. È stato sostenuto che il dibattito intorno all’art. 4 della Costituzione tende a recuperare «la norma costituzionale nel contesto della società post-industriale, in cui gli obiettivi di efficienza economica non possono non congiungersi con il consolidamento delle posizioni della persona in ogni formazione sociale ove

colare, è stato evidenziato il collegamento tra questo e il secondo comma dell'art. 4 Cost. nel quale sono presenti, da un lato, il momento della doverosità e, dall'altro lato, il concetto di solidarietà come integrazione sul piano economico e sociale<sup>62</sup>.

In estrema sintesi può dirsi che il quadro costituzionale in materia di lavoro, coerente con il principio di eguaglianza sostanziale e la disciplina dei rapporti economici, pur riconoscendo lo spazio dell'autonomia privata, mostra «una volontà opposta rispetto a quella di de-giuridicizzare il conflitto capitale-lavoro, lasciandolo alla mera espressione di rapporti di forza nettamente sbilanciati a favore del capitale»<sup>63</sup>.

Nella logica esplicita di un inveramento dei principi costituzionali per una precisa indicazione di governo nella contrapposizione tra capitale e lavoro, la scelta del Costituente si è focalizzata, anche se non in via esclusiva, su alcuni strumenti in grado di assicurare, da un lato, la partecipazione del lavoratore alle vicende dell'impresa<sup>64</sup> e, dall'altro lato, l'inclusione delle forze sociali nella formazione degli atti di indirizzo politico attraverso la creazione di apposite sedi istituzionali.

---

si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.)» (G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione*, in M. CARRIERI, C. DAMIANO, A. LATTIERI, U. ROMAGNOLI, G. SILVESTRI, R. TERZI, *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 88).

<sup>62</sup> Coerentemente con il principio enunciato vi sono il riconoscimento del diritto al lavoro – e un dovere di svolgere una attività che concorra al progresso materiale e spirituale della società –, corredato dalla specificazione della effettività del lavoro (art. 4, primo comma), nella prospettiva del «pieno sviluppo della persona umana» e dell'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma), nonché tutta una serie di disposizioni, previste nel Titolo III Parte I, che tutelano profili diversi del lavoro (artt. 35, 36, 37 e 38). Al riguardo appare utile precisare che queste enunciazioni vanno raccordate ad una serie di strumenti tesi a rafforzare la posizione del lavoratore nella dinamicità delle relazioni industriali, quali l'esercizio della libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., la contrattazione collettiva (nazionale) e il diritto di sciopero (art. 40). Peraltro, la lettura di tali norme muove a sua volta dalla constatazione di un paradosso che vede segnare, nelle disposizioni più significative nella costruzione di un modello di democrazia pluralista, una fortissima distanza tra le regole formali che offrono e la loro attuazione nelle relazioni sociali, che intendono disciplinare.

<sup>63</sup> A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 1-2, marzo-giugno 2013, p. 44.

<sup>64</sup> Su tali profili cfr., da ultimo, L. DE ANGELIS, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in AA.VV., *Scritti in onore di M. Foschini*, Padova, 2001, pp. 19 ss.; C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015.

Riflettendo su queste due direzioni di fondo delle relazioni industriali, la dottrina ha evidenziato, su entrambe, significativi scostamenti rispetto al programma costituzionale, a testimonianza della difficoltà che ha incontrato la partecipazione dei lavoratori non solo alla gestione delle imprese ma altresì alle scelte di indirizzo politico-economico nel nostro Paese<sup>65</sup>.

Lo stato di crisi nel quale sono sprofondate le democrazie occidentali del nostro tempo non ha risparmiato le dinamiche tra datore di lavoro e lavoratore. E in effetti, proprio la democrazia del lavoro, che ha caratterizzato la sua declinazione nella storia europea del Secondo dopoguerra, capace di unire capitalismo, *welfare* e rappresentanza politica ha evidenziato tutte le sue molteplici difficoltà<sup>66</sup>.

Ad essere particolarmente indicativo è che sulla sostanziale non attuazione della dimensione lavoristica nel nostro sistema hanno pesato, «oltre l'inerzia nell'attuazione del compito imposto dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione», le politiche dell'ordinamento comunitario prima e quello dell'UE poi<sup>67</sup>. Osservando attentamente la macro-area dei diritti ai quali fanno da contraltare i doveri di equità e imparzialità, «il quadro delle garanzie costituzionali trascolora, in ra-

---

<sup>65</sup> La discussione in Assemblea costituente circa la necessità di un organismo statale che fosse rappresentativo delle forze sociali, in un clima politico nel quale la partecipazione politica aveva assunto connotati del tutto nuovi rispetto al periodo precedente, portò alla stesura dell'art. 99 della Costituzione, istitutivo del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo al quale è stata riconosciuta la «rilevanza costituzionale». La «superficialità» – trattasi di un organo, si legge nella relazione al progetto di modifica della Costituzione che prevedeva l'abolizione del CNEL, che ha «prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione» – con la quale si è guardato ad alcune norme della Costituzione del '48 nonché le difficoltà di far sopravvivere le istituzioni intermedie nel quadro della strutturazione della rappresentanza hanno infatti investito anche gli spazi del raccordo tra lo Stato e le realtà produttive.

<sup>66</sup> È stato evidenziato che la «Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche l'economia. Oggi assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza è rovesciata: dall'economia dipendono le politiche economiche, da queste i diritti e i doveri del lavoro» (G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013, p. 4).

<sup>67</sup> G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, cit., p. 199. Peraltro, l'indebolimento del disegno costituzionale è avvenuto anche per opera dell'organo giurisdizionale dell'Unione europea, «colpevole della distruzione dei diritti dei lavoratori, sistematicamente rimossi per assicurare piena espansione alle libertà del mercato, cioè agli interessi delle imprese» (R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 8 settembre 2018, p. 3).

gione di una giurisprudenza europea che le fa recedere quando debbano essere affermati gli interessi economici dell'Unione. Ne risulta un sistema che progressivamente si disallinea dal principio di eguaglianza [...] proprio mentre la crescita delle diseguaglianze diventa la questione del secolo»<sup>68</sup>.

Ma non si tratta solo di questo. A rendere ancora più debole l'effettività del diritto al lavoro concorre il mancato ruolo esercitato dalle organizzazioni che la Carta del '48 ha posto esplicitamente a presidio del principio sancito nell'art. 4, «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.), in linea con la stessa direttrice dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione<sup>69</sup>.

Come è noto, le organizzazioni sindacali, nonostante la mancata attuazione dell'art. 39 Cost.<sup>70</sup>, sono riuscite – quantomeno fino agli anni Ottanta – ad influenzare le politiche di tutela dei lavoratori, a potenziare la previdenza sociale e, più ampiamente, a proteggere i lavoratori dagli squilibri economici in favore delle imprese e degli investitori.

---

<sup>68</sup> S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, cit., p. 7. Da non dimenticare è poi il ruolo che è andata a assumere nel corso di questi anni la Corte EDU che «dovrebbe amministrare una carta dei diritti nata per impedire che gli Stati democratici possano rifluire in ordinamenti totalitari, ritornare al fascismo e alla negazione dei diritti fondamentali; e invece si occupa di questioni particolari che possono forse costituire casi specifici di deviazione dalla tutela costituzionale di un diritto soggettivo, casi cioè in cui il legislatore (o le pubbliche autorità) hanno fissato un punto di equilibrio tra diritti e interessi riconosciuti dal proprio ordinamento costituzionale che non si concilia con le opzioni del giudice di Strasburgo» (R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, cit., pp. 2 ss.). A un'attenta analisi, «nella crescente integrazione multilivello del costituzionalismo, le giurisprudenze sovranazionali tendono a intaccare, nella sua ispirazione, il quadro delle garanzie apprestate dalla Costituzione italiana» (S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, cit., pp. 6 ss.).

<sup>69</sup> Si rinvia a G. COLAVITTI, «Fondata sui lavori». *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>70</sup> La mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione ha indotto parte della dottrina a reclamare, anziché un rinnovato impegno, anche legislativo, affinché potessero essere ristabiliti i principali punti di equilibrio tra libertà economica e doveri inderogabili di solidarietà sociale, una legge di revisione – di fatto già in linea con il dato materiale – con la quale il Parlamento abroggi le – finora mute – disposizioni di tutti i commi dell'art. 39 successivi al primo (sul punto v. A. CELOTTO, *Art. 39*, in (a cura di) F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. LA ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2017, pp. 261 ss.). Recentemente, tuttavia, il dibattito scientifico sembra essersi riaperto intorno all'ipotesi di una puntuale attuazione della parte dell'art. 39 Cost. rimasta inattuata (C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, cit., p. 4).



A partire dagli anni Novanta, in tutto l'Occidente industrializzato, l'associazionismo sindacale ha subito una delegittimazione causata da molteplici fattori che vanno

«dal tramonto dell'impresa di tipo fordista alla personalizzazione dell'incontro fra domanda e offerta di manodopera e della negoziazione delle condizioni di lavoro, dalla globalizzazione dei mercati del lavoro alla concorrenza tra lavoratori di continenti diversi che ne consegue. In Italia a questi fattori se ne aggiungono almeno due: un dualismo più accentuato che altrove fra protetti dal sindacato nella cittadella del lavoro regolare ed esclusi, tra i quali la grande maggioranza dei più giovani; e la divisione tra le organizzazioni sindacali maggiori, di natura in parte politica, che appare largamente superata, comunque non più comprensibile dalla maggior parte dei lavoratori»<sup>71</sup>.

Accanto al forte aumento del numero dei disoccupati e alla nascita di nuove categorie di lavoratori, si sono evidenziate la difficoltà incontrate dai sindacati a svolgere l'originario compito di raccordo tra i due antagonisti del mondo del lavoro<sup>72</sup>. Peraltro, la crisi dei sindacati non si esaurisce solo sul versante privatistico in quanto la loro difficoltà espansiva e "rappresentativa" è evidente anche sul fronte pubblico, in particolare a seguito dell'adozione, da parte dei Paesi dell'Ue, delle politiche di *austerity* volte a contrastarla<sup>73</sup>.

La conseguenza – in termini schematici – che ne è derivata è stata, da un lato, di una progressiva estromissione da parte delle forze politi-

---

<sup>71</sup> P. ICHINO, *Il declino dei sindacati e il loro possibile nuovo ruolo*, in *SenzaFiltro*, 25 marzo 2015. A giudizio dello studioso, il sindacato confederale italiano si è costruito, negli ultimi Sessant'anni, prevalentemente intorno alla contrattazione di livello nazionale che si è nutrita largamente di intese tra il sindacato stesso e il Governo: in materia di aiuti di Stato (non soltanto nel settore a partecipazione statale), di imposizione fiscale su impresa e lavoro, di politiche monetarie, di investimenti pubblici e di altro ancora. Nel momento in cui l'autonomia del Governo nazionale in questi campi si riduce per effetto del processo di integrazione europea, il sindacato confederale perde una parte del proprio ruolo e la contrattazione nazionale perde una parte rilevante della propria ragion d'essere.

<sup>72</sup> Molte critiche, che qui non potranno essere riproposte, sono state rivolte ai sindacati anche da parte di chi comprende la natura stessa dei sindacati e, altresì, il ruolo storico che a questi è stato affidato nella costruzione delle società pluraliste e degli assetti politici liberal-democratici. Altra parte della dottrina, ha svelato un'incomprensione sia della natura, sia del ruolo, fino a arrivare a proporre non tanto una correzione o un adeguamento dei sindacati e della relativa funzione quanto, più semplicemente, la loro scomparsa.

<sup>73</sup> Su tali aspetti v. l'analisi di C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, cit., p. 15.

che del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nell'ambito della costruzione della «politica nazionale» e di conseguenza, dall'altro lato, la mancata rappresentazione del lavoro nelle sedi politiche.

Così come sul piano delle riforme costituzionali, anche in quest'ambito, negli ultimi vent'anni, è venuto a esistenza un crescente «processo di “de-costituzionalizzazione del lavoro”» che ha portato a un inaridimento del relativo diritto-dovere capace di ripercuotersi «sul grado di democraticità complessiva dell'ordinamento»<sup>74</sup>, congiuntamente a un impoverimento del tessuto sociale e della generale fiducia nei confronti delle istituzioni<sup>75</sup>.

Nonostante sul tipo di rapporto tra Costituzione e sua base sociale, «nel suo senso complessivo e per i fini gius-politici per i quali fu statuito, il contenuto del secondo comma dell'articolo 3 è risultato sostanzialmente non effettuato», allo stesso tempo, si deve però anche sottolineare che, per due volte, nel 2006 e nel 2016, «riaffermando la validità dell'intero testo costituzionale comprensivo quindi dell'articolo 3, secondo comma, il corpo elettorale, detentore esclusivo della sovranità popolare, gli ha rinnovato l'efficacia»<sup>76</sup>. In altri termini, la volontà popolare ha cioè *creato la condizione necessaria e sufficiente per l'acquisizione della effettività di tale norma*.

La nostra Costituzione in fondo è «l'unica delle aggregazioni umane a forma stato, che per due volte, dopo la promulgazione, sia stata riconfermata, tale e quale, dal popolo sovrano e tutte e due le volte col voto della stragrande maggioranza del corpo elettorale»<sup>77</sup>.

### **3. La forma di governo tra “nuove” prassi e “vecchie” regole**

A tornare in auge, in questo Settantesimo genetliaco della Carta costituzionale, sono alcuni temi classici inerenti alla forma di governo,

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>75</sup> La fetta di popolazione che per anni è in bilico sulla soglia della povertà, si è trovata in un primo momento in una situazione di sconosciuta precarietà del lavoro dovuta all'adozione di leggi poco garantiste e, successivamente, senza più alcuna certezza di ordine socio-economico che hanno alimentato un profondo disagio circa la possibilità di trascorre “un'esistenza libera e dignitosa”. Su tali aspetti cfr. anche, G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

<sup>76</sup> G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, cit., p. 199.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 187.

ossia il ruolo e le prerogative degli organi costituzionali, la procedura di formazione del Governo, i rapporti tra Esecutivo e Legislativo e, più in generale, l'analisi del governo parlamentare razionalizzato.

Del resto, lo stallo conseguente al fallimento dell'ultimo tentativo di riforma costituzionale, che peraltro avrebbe lasciato inalterata la disciplina fondamentale della forma di governo in senso stretto (fatto salvo che per l'importantissima conseguenza di estromettere il Senato dal rapporto fiduciario), ha riportato a galla l'esigenza di riflettere delle istituzioni repubblicane sul piano *de iure condito*. E così, come dimostrano anche gli argomenti trattati in alcuni dei principali simposi scientifici del 2018<sup>78</sup>, in molti dei contributi dottrinali relativi all'assetto istituzionale ricorre il *Leitmotiv* dell'evoluzione, a Costituzione invariata, del parlamentarismo italiano.

In proposito, un primo spunto di riflessione attiene alla “flessibilità” della forma di governo a fronte della profonda e costante trasformazione del sistema dei partiti. Vi è chi, descrivendo il modello di forma di governo delineato dai Costituenti nei termini di una «fattispecie a formazione progressiva», fa risalire il carattere aperto della disciplina costituzionale al “canone costituente” del «compromesso», principio ispiratore di un sistema parlamentare atto a preservare, appunto in chiave inclusiva e compromissoria, la «democrazia dei partiti» attraverso una congrua capacità di adattamento ai mutamenti strutturali costantemente in corso nei partiti medesimi<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Tra cui il seminario *Gli organi costituzionali a 70 anni dall'entrata in vigore della Carta*, Associazione italiana dei costituzionalisti-Corte Costituzionale, Roma, 19 gennaio 2018, e il seminario *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, Associazione italiana dei costituzionalisti-Università La Sapienza, Roma, 6 giugno 2018. Certamente degno di nota è il fatto che, nel 2018, anche il Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Roma, 25-26 ottobre 2018, sia dedicato al tema della forma di governo, essendo intitolato «*Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*».

<sup>79</sup> «Un compromesso, dunque, che non si conclude con la fissazione in un contenuto stabile [...] ma che dà luogo a una disciplina “aperta”, a una “fattispecie a formazione progressiva”». Così S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, cit., p. 5, che ribadisce il concetto in ID., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 423: «La logica virtuosamente compromissoria che permea l'opera costituente guida dunque anche le soluzioni organizzative fondamentali e i modi di metterle in opera». Alla logica “compromissoria” sottesa all'architettura istituzionale allude anche G. BRUNELLI, *Il Parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 8, quando ricorda come pure il bicameralismo paritario voluto dai Costituenti abbia finito per favorire, «quei faticosi compromessi che sono alla base della “navette” delle leggi fra Camera e Senato» (citando S. BARTOLE, *Un Senato delle garanzie o la garanzia di un Senato?*, in *Qua-*

Si ribadisce, citandone la nobile paternità, l'assioma che «dai partiti, e dal loro disporsi in sistema, proviene la disciplina della relazione organizzativa fondamentale in cui la forma di governo consiste»<sup>80</sup>. È il risorgimento – verrebbe da dire – di un favore generalizzato, ancorché certamente non unanime, verso quella «razionalizzazione blanda» del governo parlamentare che in fin dei conti ne ha permesso la virtuosa elasticità e, con essa, la capacità di durare nel tempo, permettendo a ciascuno dei principali attori istituzionali e anzitutto al Parlamento, cioè all'organo centrale del sistema, di «riconformare sé stesso, anche con importanti mutamenti organizzativi e funzionali»<sup>81</sup>.

Va detto che l'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 non poteva non fare da argine alle dilaganti istanze riformiste connesse al mantra della scarsa efficienza delle istituzioni parlamentari, con la conseguenza che nel corso di questo Settantesimo anniversario della Carta i riferimenti alla «efficienza» della macchina istituzionale sono più rari e circostanziati rispetto al recente passato. Si afferma, ad esempio, che l'efficienza del regime parlamentare, soprattutto in direzione della «razionalizzazione del procedimento legislativo» e del «rafforzamento della funzione di controllo» in senso lato, può essere meglio perseguita attraverso quelle modifiche dei regolamenti parlamentari che non soltanto sono espressione della capacità di reazione dell'organo parlamentare al fallimento delle riforme costituzionali ma che, più ancora, sono rivelatrici della «resilienza» tipica dei Parlamenti nazionali, cioè «la loro persistente – ancorché controversa – centralità nel processo rappresentativo, la loro capacità di adattarsi alle nuove esigenze e aspettative dei soggetti rappresentati»<sup>82</sup>. Ma vi è anche chi declina il tema dell'efficienza e del buongoverno sul piano generale della democrazia – che poi è il tema dell'ultimo Convegno

---

*derno n. 10*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 1999, in *Centrostudiparlamentari.it*).

<sup>80</sup> Così, ancora, S. STAIANO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 422, rifacendosi ai granitici «metodo» e «categorie» di Leopoldo Elia.

<sup>81</sup> G. BRUNELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 3.

<sup>82</sup> *Ibidem*. La studiosa richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 106/2002 per affermare la posizione di preminenza del Parlamento quale sede della sovranità popolare, distinguendo tale concezione sia dalla «anacronistica tesi» della sovranità parlamentare (tesi inconciliabile appunto con la rigidità costituzionale in cui si inquadrano i poteri delle Camere) sia dal concetto di «centralità» parlamentare quale formula politica risalente agli anni Settanta (*ivi*, p. 7).

annuale dell’AIC – precisando che «l’efficienza non è un valore in sé» e che, in ogni caso, «l’efficienza di un ordinamento liberaldemocratico si deve certo manifestare sul versante delle garanzie, cioè nella realizzazione di argini contro i possibili arbitrî dei governanti»<sup>83</sup>.

Per altro verso, l’argomento della flessibilità del governo parlamentare delineato in Costituzione incrocia fatalmente, e ancora una volta, il tema annoso del ruolo del Capo dello Stato, sfociando talvolta in proposte interpretative che mettono in predicato la classificazione stessa della forma di governo. Alcuni reputano infatti che l’ultima fase storica del nostro regime parlamentare sarebbe contraddistinta dal passaggio da una forma rigida di parlamentarismo a una forma di «parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale»<sup>84</sup> e forse persino a una forma di governo parlamentare contaminata da elementi presidenziali, come il “caso Savona” – su cui tornerò – parrebbe testimoniare<sup>85</sup>. La tesi della progressiva espansione dei poteri presidenziali, tesi che non costituisce certo una novità ma che diviene nondimeno di promponente attualità in virtù delle recenti vicende istituzionali della formazione del Governo Conte, è peraltro largamente condivisa in dottrina, talora con sottintesa preoccupazione (temendosi un’alterazione degli equilibri istituzionali tratteggiati dai Costituenti), talaltra con più asettico distacco (confidandosi nella capacità di adattamento spontaneo del sistema di governo).

---

<sup>83</sup> G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 5, il quale, da un lato, non rinuncia a invocare «l’istanza della governabilità» e la necessità di dotare «i governanti, in primis i membri dell’esecutivo (ma non solo essi) [...] di stabilità e di consistenti poteri legali», soprattutto per renderli «quanto più possibile indipendenti dagli orientamenti e desideri popolari»; ma, dall’altro lato, ritiene coesenziale «un forte argine di garanzie nei confronti delle deviazioni degli organi di governo dai loro doveri e dalle loro funzioni» (*ivi*, pp. 12 ss.).

<sup>84</sup> Cfr. A. SPADARO, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2018, p. 34, che considera l’ipotesi di «un’evoluzione delle funzioni del Capo dello Stato: da alto e distaccato (un tempo si sarebbe detto: notarile) “garante” della Costituzione a diretto, materiale “guardiano” dell’ordine costituzionale». Così, se la Corte Costituzionale «va coinvolta solo quando non si può fare altrimenti, dunque solo quando è assolutamente necessario», ne consegue che «al Capo dello Stato spetta invece il lavoro più difficile e sporco, che – nelle situazioni-limite – lo costringe a una sovraesposizione istituzionale, dovendo intervenire “prima” che si creino (o dovendo cercare di limitare) i guai».

<sup>85</sup> Cfr. E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 672.

In contrapposizione alla linea di pensiero che paventa le possibili torsioni presidenzialistiche del governo parlamentare voluto dai Costituenti, si argomenta che Essi ci avrebbero consegnato «una forma di governo parlamentare del tutto originale che veniva a ibridare gli elementi del governo parlamentare classico (di matrice europea) con alcuni elementi caratteristici del governo presidenziale (di matrice nord-americana)»<sup>86</sup>. Lunghi dal costituire un pericolo per il mantenimento degli equilibri dell'assetto istituzionale, la «fluidità di contorni che caratterizza l'organo è una felice coincidenza» poiché dal varo della Costituzione sino a oggi la figura istituzionale del Capo dello Stato ha agito come «ammortizzatore delle tensioni politiche e riattivatore dei corretti meccanismi costituzionali», permettendo così al sistema di attraversare le fasi più critiche di un regime parlamentare reso instabile dalla forte conflittualità del sottosistema partitico<sup>87</sup>.

Le riflessioni di carattere generale cui si è testé accennato hanno avuto modo di misurarsi sul terreno delle concrete vicende istituzionali che hanno caratterizzato l'inizio della corrente XVIII legislatura, traducendosi in diverse, spesso originali, proposte interpretative aventi ad oggetto i singoli istituti del governo parlamentare razionalizzato. Ed è senz'altro degno di nota che, nel Settantesimo anniversario della Costituzione repubblicana, vi sia ancora largo spazio per un appassionato dibattito dottrinale intorno all'interpretazione di alcune disposizioni di cruciale importanza nel disegno costituzionale della forma di governo, come senz'altro è l'articolo 92 della Costituzione. La controversia sorge già sulle questioni di metodo, con la caustica critica di stampo antinormativistico avente di mira le analisi teoriche che si attardano «intorno alla lettera delle scarse disposizioni degli artt. 92 ss. Cost., nel tentativo inane di ricavarne chissà quali risultanze sistematiche» senza considerare che tali disposizioni «altro non sono che un *pactum de modo* tra i partiti»<sup>88</sup>.

Se è pur vero che gli studiosi più attenti alle dinamiche del parlamentarismo e alla cronaca costituzionale non si sono mai sottratti al

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, ove l'autore precisa: «E questo spiega come la Costituzione nel conferire al Presidente della Repubblica la funzione di «rappresentare e impersonare l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di là delle mutevoli maggioranze» (secondo quanto si legge nella relazione Ruini sul progetto di Costituzione) abbia attribuito allo stesso poteri propri di natura non solo formale, ma sostanziale».

<sup>87</sup> V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 14.

<sup>88</sup> S. STAIANO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 422.

compito di commentare le vicende istituzionali relative alla formazione dei Gabinetti, nondimeno la genesi del Governo Conte nella XVIII legislatura e le novità procedurali che l'hanno accompagnata hanno offerto l'occasione per un confronto scientifico senza precedenti sulla natura dei poteri costituzionali coinvolti in questa fase e, in particolare, sul ruolo giocato dal Presidente della Repubblica.

È suggestivo, in proposito, che la definizione di “Governo del cambiamento”, coniata dal M5S per profetizzare la portata rivoluzionaria dell'azione politica del nuovo Esecutivo, sia parsa ad alcuni studiosi particolarmente adatta per indicare invece i «cambiamenti» intervenuti, in questo primo scorcio di legislatura, non soltanto sul piano delle convenzioni invalse nella formazione del Governo e sul piano della c.d. fisarmonica presidenziale ma anche, e più in profondità, in relazione al paradigma della democrazia rappresentativa e al principio della sovranità popolare<sup>89</sup>.

Sono in molti a ritenere che sarebbero proprio i «mutamenti del sistema politico emersi a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018» ad avere prodotto un'ulteriore estensione della già ampia libertà di manovra riconosciuta al Presidente della Repubblica nella formazione del Governo<sup>90</sup>. E alcuni si spingono sino ad individuare nella “capacità di reazione” presidenziale un argine salvifico al dilagante «populismo sovranista»<sup>91</sup>. Ma vi è anche chi mette viceversa in luce la marginalizzazione del ruolo di intermediazione del Presidente della Repubblica causata dalla «decisa preminenza dei rapporti diretti tra leader»<sup>92</sup>.

Va detto che la dottrina costituzionalistica non poteva non prendere atto di come la procedura seguita dal Presidente Mattarella, discostandosi da una narrazione accademica apparentemente consolidata, abbia messo a soqquadro lo schema delle convenzioni costituzionali che regolano – ma forse sarebbe meglio dire «dovrebbero regolare» – la fase

<sup>89</sup> V., tra gli altri, A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018.

<sup>90</sup> M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 419.

<sup>91</sup> A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., p. 32.

<sup>92</sup> In questo senso, tra gli altri, G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, pp. 332 ss., per il quale «La ragione che spiega la perdita di ruolo della presidenza è soprattutto da individuarsi nel particolare comportamento tenuto dalle forze politiche che hanno voluto stipulare tra loro e senza alcun coinvolgimento istituzionale un “contratto” privato di governo».

preparatoria, “non scritta”, della procedura di formazione del Governo<sup>93</sup>.

Contraddistinta da un profluvio di consultazioni, dal conferimento di un peculiare mandato esplorativo al Presidente del Senato (si è parlato di «mandato con obiettivo predeterminato e condizionante» o di «mandato a destinazione vincolata» o, ancora, di «mandato *ad excludendum*»), dal successivo conferimento di un analogo mandato (ma “diversamente condizionante”) al Presidente della Camera, dalla minaccia presidenziale del sibillino «Governo neutrale» e, infine, dal conferimento di tre incarichi consecutivi (Conte, Cottarelli, Conte)<sup>94</sup>, la caotica genesi dell’Esecutivo c.d. “giallo-verde” ha costituito nel suo insieme un fatto di straordinaria importanza per gli studiosi della forma di governo<sup>95</sup>.

E parimenti degna di nota è stata la trasparenza o, a seconda dei punti di vista, la scarsa riservatezza degli attori politici e istituzionali in relazione a quanto stava accadendo dietro le quinte dei suddetti passaggi istituzionali e dovuta principalmente alle innovative forme di comunicazione dei *leader* delle principali forze politiche coinvolte nella “trattativa”<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Sicché ha ragione S. PRISCO, *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 415, a giudicare «opportuna, dunque, la riflessione recente che la nostra associazione ebbe a svolgere sul tema delle *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, al quale fu dedicato il suo XXIX Convegno annuale di Catanzaro».

<sup>94</sup> M. ESPOSITO, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2012, p. 348, osserva in proposito che, all’esito delle consultazioni, il Capo dello Stato ha «avocato a sé le attribuzioni che sarebbero proprie della persona designata quale Presidente del Consiglio dei Ministri, con [citando Mattarella] “una verifica concreta, attenta e puntuale di tutte le possibili soluzioni in un Parlamento contrassegnato, com’è noto, da tre schieramenti principali, nessuno dei quali dispone della maggioranza”».

<sup>95</sup> G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all’inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta Online*, n. 3/2018, p. 6, riconosce che «l’esperienza della formazione del Governo Conte assume, sul piano costituzionale e istituzionale, una portata più generale, in quanto la ristrutturazione del sistema politico-partitico e la ridefinizione delle forme della rappresentanza hanno aperto il campo ad una rivisitazione delle prassi costituzionali [capaci di] incidere profondamente sulla stessa configurazione della forma di governo». Per un’esautiva ricostruzione cronachistica di stampo scientifico delle vicende in parola v. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, pp. 383 ss.; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, *ivi*, pp. 401 ss.

<sup>96</sup> Cfr. G. AZZARITI, *L’abbandono delle regole non scritte*, *cit.*; L. D’ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del governo Conte*, in



Ma il passaggio più controverso, nella sofferta vicenda della formazione del Gabinetto, è rappresentato indubbiamente dal “veto” opposto dal Presidente Sergio Mattarella alla proposta di nomina del Professor Paolo Savona a ministro dell’economia, rifiuto accompagnato dall’inedita esternazione delle relative ragioni di merito e dalla conseguente rinuncia del Professor Giuseppe Conte all’incarico ricevuto per formare il nuovo Governo.

Se la dottrina costituzionalistica è stata unanime nell’escludere che una tale decisione potesse configurare un’ipotesi di attentato alla Costituzione – ipotesi evocata da alcuni esponenti di primo piano dell’allora nascente maggioranza di governo – essa si è viceversa spaccata in ordine alla valutazione scientifica delle implicazioni del potere di nomina presidenziale.

A difesa della condotta del Presidente è stata avanzata o ribadita la tesi della natura duumvirale del potere di nomina ministeriale<sup>97</sup>, spesso con riferimento al ruolo del tutto peculiare che, secondo l’impostazione risalente a Barile, il Capo dello Stato gioca nella struttura eterodossa del governo parlamentare italiano<sup>98</sup>. Molti hanno giu-

---

*Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*, cit.

<sup>97</sup> Perlomeno, nel senso che, citando M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, cit., p. 2, «la proposta di nomina dei ministri non è affatto vincolante», sebbene ciò non significhi «che il Presidente possa esercitare il suo potere di nomina prescindendo dalle indicazioni provenienti dall’incaricato, bensì che non sia tenuto a nomine che non condivida del tutto». Similmente R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *La costituzione.Info*, 29 maggio 2018, osserva che «proporre» non significa «imporre», tant’è che «mai nella storia della Repubblica i partiti hanno imposto le loro scelte al Presidente della Repubblica» (ma v. anche ID., *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l’importanza delle prassi*, *ivi*, 14 giugno 2018: «Che un soggetto proponga e l’altro nomini i ministri significa che entrambi svolgono una funzione, ossia una valutazione autonoma»). A. D’ANDREA, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in corso di pubblicazione per la *Rivista del Gruppo di Pisa*, ribadisce la tesi della natura di atto complesso del decreto presidenziale di nomina che egli aveva già chiaramente sostenuto in ID., *Commento all’art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1784.

<sup>98</sup> Tra i primi a esprimersi pubblicamente a sostegno della legittimità della decisione adottata dal Capo dello Stato, sono stati, non a caso, proprio diversi «professori di diritto costituzionale della scuola fiorentina di Paolo Barile», che il 28 maggio 2018 hanno lanciato un appello poi sottoscritto anche da altri studiosi (v. *I costituzionalisti allievi di Paolo Barile lanciano un appello in difesa delle prerogative del Capo dello Stato. Articolo 21 raccoglie le adesioni*, 28 maggio 2018, in *articolo21.it*).

stificato il rifiuto di Mattarella teorizzando la necessità di un esercizio “preventivo” della funzione di garanzia dell’organo presidenziale in relazione al (costituzionalmente) doveroso rispetto dei vincoli discendenti dall’appartenenza all’UE<sup>99</sup>. Tale argomento viene puntellato con la considerazione che soltanto l’imposizione del (e non già il solo veto sul) nome di un ministro avrebbe potuto costituire uno strappo rispetto alle regole desumibili dall’articolo 92<sup>100</sup>. Alcuni osservano poi che qui non si potrebbe nemmeno propriamente parlare di «rifiuto di una proposta del Presidente del Consiglio», posto che nel caso di specie questi era ancora un “Presidente incaricato”, motivo per il quale dovrebbe semmai parlarsi di cessazione della «possibilità di nomina dello stesso Presidente del Consiglio»<sup>101</sup>; e si deve peraltro considerare la specifica responsabilità delle forze politiche coinvolte, resesi indisponibili, per via di un’irragionevole «impuntatura», alla sostituzione del nominativo di Savona<sup>102</sup> e dunque autrici, insieme all’incaricato, di una violazione del principio della «leale collaborazione»<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Così, tra gli altri, A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, p. 670, per cui «l’indirizzo politico costituzionale, sostanziato anche nelle clausole europee, può essere fatto valere dal Presidente della Repubblica, in ultima istanza di tutela, quando esso è a rischio nelle fasi di formazione del Governo». A monte vi sono «considerazioni, più che di *legittimità*, di *merito* costituzionale (plurifondate sugli artt. 11, 47, 81, 97, 117 e 119 Cost.)». *Contra*, S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *laCostituzione.info*, 29 maggio 2018, per cui tale specifica funzione di garanzia non potrebbe essere esercitata *ex ante*, nella fase di formazione del Governo, basandosi su idee liberamente sviluppate, in altri contesti, dalla persona proposta per la nomina.

<sup>100</sup> E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, cit., p. 673, con riferimento al “caso Savona” giunge così alla conclusione «che il Presidente della Repubblica ha esercitato una corretta interpretazione dell’art. 92 della Costituzione, quando, senza imporre una propria scelta in ordine alla persona del Ministro da nominare, si è opposto alla scelta della persona proposta dal presidente incaricato in base alla valutazione della presenza in questa scelta di un rischio serio per un interesse costituzionale afferente alla sfera dell’unità nazionale quale quello relativo all’appartenenza dell’Italia alla sfera della moneta unica». Di questa opinione anche R. BIN, *A mente fredda*, cit., per cui «il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare un ministro *diverso da quello proposto*: ma non significa anche che non possa rifiutare di nominare il ministro proposto».

<sup>101</sup> V., ad esempio, R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 336.

<sup>102</sup> Così A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., p. 3. Sulla stessa linea L. D’ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 9 ss., osserva che «le forze politiche che avevano stipulato il “contratto di governo” [...] hanno preferito rinunciare (sia pure provvisoriamente, come si è in breve lasso di tempo verificato...) alla nomina dell’intero Governo, pur di non sostituire il candidato Ministro dell’Economia». In senso sostanzialmente conforme, C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte*,

Più in generale, descrivendo il “rifiuto” presidenziale di cui si discute come «una forma eccezionale (ma non incompatibile con il quadro costituzionale) di esercizio delle prerogative devolute al Capo dello Stato», si fa leva sulla «caratterizzazione in termini di flessibilità dei poteri devoluti al Capo dello Stato» come dato essenziale ai fini del soddisfacimento della stessa «istanza garantista» posta a fondamento del suo ruolo costituzionale<sup>104</sup>, atteso che «l'intervento presidenziale deve essere tarato sulla natura dell'evento da scongiurare o dell'atto illegittimo la cui formazione è necessario impedire»<sup>105</sup>.

Per alcuni, infine, tra le ragioni del «potenziamento» dei poteri presidenziali a cui va ascritto l'esercizio del “veto” in questione, si dovrebbe annoverare anche il «vuoto» di regole convenzionali in materia

---

cit., p. 408, osserva che, visti i precedenti nella prassi, «l'elemento innovativo della specifica vicenda non va dunque rinvenuto nel diniego presidenziale di nomina di un ministro, né nelle modalità di composizione del dissidio raggiunta dopo qualche giorno, ma nella circostanza che le parole ultimative pronunciate sui media da un leader di partito e la riduzione dell'incaricato a esecutore della sua volontà, secondo i dettami di un “contratto” anch'esso ampiamente pubblicizzato, impedivano in quel momento ogni ulteriore interlocuzione dell'incaricato col Capo dello Stato».

<sup>103</sup> Cfr., in questo senso, A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 328, secondo la quale «la partecipazione alle consultazioni esige il rispetto del principio di leale collaborazione non solo da parte della Presidenza della Repubblica – che vi si è attenuta in modo esemplare – ma anche da parte dei c.d. “capi politici” dei partiti interessati e del Presidente del Consiglio incaricato».

<sup>104</sup> L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica*, cit., p. 4.

<sup>105</sup> Così A. MORELLI, *Quello che la Costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del Governo a partire dal “caso Savona”*, in corso di pubblicazione nel volume ID. (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, citato da L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica*, cit., p. 4, nota 11. Qui trova specifica applicazione quell'idea di carattere più generale, alla quale si è già accennato in precedenza, per cui, accantonato l'approccio puramente normativistico – come suggerisce A. D'ALOJA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018, p. 340 – «la ricostruzione delle dinamiche relazionali tra Presidente della Repubblica e Governo de[ve] inevitabilmente riaccordarsi alle modificazioni del quadro politico e del contesto in cui le istituzioni sono chiamate a svolgere la loro esperienza costituzionale». Anche nell'impostazione di L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica*, cit., l'eccezionalità della situazione politica venutasi a determinare dopo le elezioni del 4 marzo 2018 giustifica l'estensione dei poteri flessibili del Capo dello Stato sino al parimenti eccezionale rifiuto della proposta ministeriale.

di formazione del Governo causato dall'«effetto distruttivo della legge n. 165 del 2017»<sup>106</sup>.

Di opposta visione chi, nel solco della tesi più “classica” (Mortati, Crisafulli, Martines, Paladin e altri), ritiene dirimente l'argomento dell'estraneità del Presidente della Repubblica al circuito dell'indirizzo politico (*tout court*) reputando con essa inconciliabile il rifiuto della proposta di un ministro per ragioni di merito<sup>107</sup>. Il difetto di responsabilità politica del Capo dello Stato rappresenta, infatti, un limite invalicabile della sua capacità di opporsi alla scelta dei ministri, specialmente quando detta scelta sia stata pattuita dalle forze partitiche di una chiara maggioranza in vista della nascita di un ben delineato “Governo politico”; qui – si osserva – il Presidente incaricato è forte di un mandato politico pieno e la selezione della compagine ministeriale è parte integrante del patto politico sotteso al costituendo Governo<sup>108</sup>. È del resto il Presidente incaricato e non il Presidente della Repubblica a dover assicurare, in caso di esito fausto dell'incarico, il co-

---

<sup>106</sup> S. STAIANO, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 426 ss., parla di tale «effetto distruttivo» riferendosi al venir meno della regola «che vincolava il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al capo della coalizione vincente (o almeno non sconfitta) o al capo del partito vincente (come sarebbe stato se avesse mai avuto applicazione la legge n. 52 del 2015)» e alla successiva mancata formazione di nuove regole convenzionali; sicché «nel vuoto di regole, è risultato massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica», anche in ordine al «“veto” posto su singole personalità quanto alla nomina nella carica di ministro».

<sup>107</sup> V. tra gli altri: V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 674 ss.; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018; L. CARLASSARE, “*Mattarella non poteva mettere il veto su Savona*”, intervista rilasciata a S. Truzzi, «il fatto quotidiano», 30 maggio 2018; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018; G. CERRINA FERONI, *Poteri del Colle: si discute nella scuola fiorentina*, «Corriere Fiorentino», 29 maggio 2018.

<sup>108</sup> Cfr., ad esempio, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, cit., p. 675, che sottolinea come «nel nostro caso quello che si delineava (e che poi si è formato) era un Governo politico, espresso e *contrattato* da forze che si proponevano di costituirsi come maggioranza parlamentare (quella che si è poi formalmente manifestata nel voto di fiducia), il cui indirizzo politico era dunque compito proprio del Presidente del Consiglio esprimere». In tal senso cfr. anche V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro*, cit., p. 3, che fa propria una riflessione già sviluppata da C. ROSSANO, (voce) *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 2002, p. 9.

ordinamento della compagine ministeriale e la dimensione unitaria dell'indirizzo politico dell'Esecutivo<sup>109</sup>.

Per tali ragioni l'atto di nomina presidenziale dei ministri va considerato alla stregua di un «atto complesso diseguale», con la conseguenza che il Capo dello Stato, nel sindacare l'«opportunità costituzionale» della proposta di nomina di un ministro, non potrebbe mai spingersi – salvo ipotesi del tutto eccezionali, certamente non ravvisabili nelle ragioni addotte nel caso di specie da Mattarella – oltre le colonne d'Ercole della *moral suasion*, pena il rischio di un'indebita torsione presidenzialistica del governo parlamentare<sup>110</sup>.

A parte il caso Savona e l'indagine sulle prerogative presidenziali in punto di nomina ministeriale, la nascita del nuovo Governo ha offerto l'occasione per discutere di altri relevantissimi profili di ordine costituzionale. Molti studiosi si sono occupati delle peculiarità degli accordi di coalizione prodromici alla genesi del Governo Conte. Al riguardo, considerazioni critiche sono state dedicate sia all'anomalia della stipula del «contratto di governo» di fronte ad un notaio («come se si trattasse di un atto di diritto privato giuridicamente vincolante per i contraenti e non di un accordo politico che impegna politicamente le forze che lo hanno sottoscritto»<sup>111</sup>) sia all'inversione dell'ordine cronologico e razionale tra il contratto di governo “giallo-verde” e l'incarico<sup>112</sup> sia, infine, alla circostanza che tale contratto è stato stipu-

---

<sup>109</sup> V., ancora, V. ONIDA, *In regime parlamentare*, cit.; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro*, cit.

<sup>110</sup> Per A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit., p. 4, «tranne il caso estremo di un Governo sorretto da forze politiche che scopertamente si prefiggano l'obiettivo della eversione costituzionale [...], in nessun altro caso il Capo dello Stato può negare la propria collaborazione al Presidente del Consiglio che, offrendo credenziali inequivoche di disporre del sostegno della maggioranza parlamentare, sciolga positivamente la riserva e gli sottoponga nomi giudicati improponibili non già per ragioni legate alle persone (quali l'esistenza di procedimenti penali in corso, *et similia*) bensì esclusivamente per le idee di cui le stesse sono portatrici, pur laddove tali idee possano apparire inconciliabili con la Carta costituzionale». Similmente, V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro*, cit., pp. 4-5, precisa che «il controllo presidenziale potrebbe giustificare l'apposizione del veto alla nomina solo in casi molto particolari, d'indegnità del soggetto da nominare o quando risultino *lato sensu* eversive dell'assetto democratico».

<sup>111</sup> M. VOLPI, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 2.

<sup>112</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo*, cit., p. 2, parla di un «capovolgimento dell'ordine giusto, cronologico e politico, in cui avrebbero dovuto trovarsi gli accordi in parola [il “contratto di governo”] e l'incarico»; ma v. anche G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., p. 3.; A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo*

lato dai capi dei partiti, anziché, come sarebbe stato giuridicamente più “consono”, dalle rappresentanze dei gruppi parlamentari<sup>113</sup>. Circa l’inquadramento generale di detto “negoziato”, alcuni osservano che, pur nelle anomalie riscontrate, esso resta un accordo di coalizione di natura politica assimilabile al modello tedesco del *Koalitionsvertrag*<sup>114</sup>; altri, viceversa, enfatizzano l’attitudine di tale contratto scritto a distorcere i ruoli degli attori istituzionali e politici coinvolti nell’esercizio della funzione di governo<sup>115</sup>. A tale ultimo riguardo, con riferimento alla ricaduta dei singolari accordi di coalizione stipulati da M5S e Lega si è soprattutto parlato di un «ridimensionamento *per contratto*» del ruolo istituzionale del Presidente del Consiglio<sup>116</sup>.

---

*del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, p. 684; L. D’ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica*, cit., p. 7.

<sup>113</sup> In questo senso, v., tra gli altri, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, pp. 4 ss., per cui, al posto dei partiti (che «non sono configurati in Costituzione quali organi dello Stato-apparato»), «dovrebbero figurare quali parti contraenti i gruppi parlamentari, avendo gli stessi una posizione istituzionalmente qualificata a contrarre vincoli di condotta (unicamente di natura privatistica) all’interno dell’organo di rappresentanza politica».

<sup>114</sup> V. BALDINI, *Il contratto di governo*, cit., p. 3.

<sup>115</sup> Posto che, come osserva A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 12, «la “pagina scritta” dell’accordo di governo acquista *forza vincolante*, per il Presidente del Consiglio, per i ministri, per i partiti della coalizione». Cfr. anche E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 678; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., p. 11.

<sup>116</sup> A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento*, cit., pp. 684 ss., il quale, «senza soffermarsi sulle altre questioni istituzionali innovative, ma di dubbia legittimità, aperte con il “contratto” (il rapporto tra i capi partito che hanno siglato l’intesa e i rispettivi gruppi parlamentari, l’esercizio del mandato parlamentare da parte dei singoli deputati e senatori di maggioranza)», osserva come «la modalità individuata per rendere fruttuosa una proficua collaborazione tra M5S e Lega, abbia comportato la voluta marginalizzazione del ruolo di coordinamento e di mantenimento dell’indirizzo politico governativo che il primo comma dell’art. 95 Cost. assegna al Presidente del Consiglio». Analogamente, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., p. 11, ritiene che «il tecnico designato Premier – in deroga all’art. 95 Cost. [...] – avrebbe invece [il compito di] semplice “esecutore” delle decisioni prese da altri, presentando al Capo dello Stato sia un “contratto” che un organigramma di governo decisi da due partiti “senza” di lui, intervenuto *ex post*». E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato*, cit., p. 678, sottolinea che «il doppio incarico dato allo stesso Conte è la conferma della decisiva influenza del contratto/accordo di coalizione sul suo ruolo, limitando fortemente ogni tipo d’autonomia, rendendolo come mero portavoce delle scelte fatte in sede di contratto, nella fase di formazione del Governo, mentre, per il

In definitiva, questa veloce – e necessariamente incompleta – rassegna delle più recenti riflessioni costituzionalistiche dedicate a profili specifici del regime parlamentare dimostra, per tornare alle considerazioni di carattere generale accennate nella parte introduttiva, che la ricchezza e la vivacità di tale amplissimo dibattito dottrinale origina dalla combinazione di due fattori scatenanti in continua interlocuzione tra loro, che sono, da un lato, la trasformazione del sistema dei partiti (e, più a monte, della democrazia dei partiti) e, dall'altro lato, la duttilità o flessibilità della forma di governo tratteggiata dai Costituenti. Duttilità/flessibilità che in origine era notoriamente additata da molti come concausa della fisiologica incapacità della Costituzione formale di “governare il governo parlamentare” e che quest’oggi, pur considerando il «rischio elevatissimo della celebrazione encomiastica»<sup>117</sup> connesso alla coeva ricorrenza, sembra invece incontrare più apprezzamenti che critiche.

Molto diverso è però il giudizio sui risultati raggiunti dalla macchina delle istituzioni statuali di vertice (nel suo complesso considerata) rispetto agli ambiziosi obiettivi delineati dal patto costituente. Non mancano infatti le analisi retrospettive che mettono in luce l'insufficiente contributo degli organi costituzionali, nessuno escluso, in relazione all'alto compito di attuare il disegno programmatico incorporato nella Carta e/o, a seconda delle rispettive attribuzioni, di renderne effettivo il sistema di garanzie<sup>118</sup>. Qui, tuttavia, si guarda ben oltre l'assetto istituzionale in sé considerato, ragionandosi piuttosto della «forma di regime», cioè dei «rapporti fra i poteri pubblici e i diritti e le libertà dei cittadini»<sup>119</sup>.

---

futuro, mero esecutore e controllore del rispetto del contenuto di esso da parte delle due forze politiche governative e del loro relativo operato ministeriale».

<sup>117</sup> S. STAIANO, *Settant'anni*, cit., p. 2.

<sup>118</sup> Cfr. G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione*, cit., pp. 191 ss., che così tratta dell'inattuabilità della Carta: «L'uso del termine “inattuabile” nel riferirsi alla Costituzione italiana all'atto stesso in cui era entrata in vigore, il 1 gennaio 1948 e, ai sensi dell'ultima disposizione finale (la XVIII), è dovuto al dover essere essa “fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello stato” ma nell'essere, invece, osservata sì da tutti i cittadini, ma non dagli organi dello stato, che erano proprio i destinatari dell'obbligo di attuarla».

<sup>119</sup> Secondo la classica definizione manualistica recentemente ricordata da G. AMATO, *Passato, presente e futuro del costituzionalismo*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 1.

#### **4. Il perdurare di una visione sostanziale della democrazia costituzionale**

Dalle reciproche interazioni nel Testo costituzionale tra principi fondamentali, riconoscimento di posizioni individuali, assetto istituzionale e sistema di garanzie prende corpo un ordinamento nel quale la democrazia non è un'idea astratta e difficilmente determinabile, bensì una concreta visione, una democrazia strutturata o costituzionale che, storicamente e socialmente, «coincide, senza sbavature, con il sistema costituzionale complessivamente inteso»<sup>120</sup>.

E in effetti, i contenuti essenziali degli ordinamenti, quando nel mondo contemporaneo si parla di democrazia, stanno nella tutela dei diritti umani, nelle libere elezioni, nel regime rappresentativo, nella competizione fra i partiti e nella possibilità del cambiamento pacifico delle forze di governo. E, non da ultimo, nel suffragio universale, connubio perfetto dell'applicazione del principio di eguaglianza – giacché rende eguali rispetto ai diritti politici, conosciuti solo in anni relativamente recenti, e caratterizzanti la forma democratica di governo – e del principio di libertà, intesa come diritto di partecipare al potere politico.

Democrazia e Costituzione sono strettamente legate, tanto che può dirsi che l'una è prerequisito essenziale dell'altra e viceversa<sup>121</sup>: il *demos* infatti è in grado di dare legittimazione all'esercizio del potere da parte degli organi costituiti che trovano ragion d'essere entro il Testo costituzionale, originariamente strumento costituente.

Il modo con il quale la volontà del popolo si forma e trova spazio entro la sfera politica permette di consolidare i meccanismi propri degli ordinamenti democratici che si conformano ai mutamenti di natura sociale, economica e culturale. Pertanto, è legittimo affermare l'esistenza di una democrazia costituzionale come un tipo di democrazia moderna che, da un lato, caratterizza i sistemi del Secondo dopoguerra e, dall'altro lato, è idonea a essere individuata come democra-

---

<sup>120</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, 2016, p. 19.

<sup>121</sup> È ben radicato «un nesso biunivoco tra forma rappresentativa e dimensione costituzionale della democrazia e perciò tra la crisi dell'una e la crisi dell'altra, tanto che possiamo oggi parlare di una crisi della democrazia *tout court*» (L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Bari, 2011, p. IX).



zia *tout court*. Quest'ultima, infatti, è immaginabile unicamente la dove al *demos* è lasciato un margine di "autogestione" che gli permetta di realizzare un'organizzazione politico-rappresentativa idonea a costituire uno stretto rapporto tra rappresentante e rappresentato.

A tale riguardo si è affermato che non è la sovranità del popolo – condizione necessaria, ma da sola non sufficiente – che consente di definire le caratteristiche di un ordinamento, al contrario ciò che rileva sono le modalità effettive e gli strumenti grazie ai quali si forma la volontà (politica) che consentono di definire una democrazia come costituzionale<sup>122</sup>. In altri termini, non basta l'influenza della partecipazione popolare circa la decisione politica di volta in volta assunta; ciò che rileva sono le condizioni *reali* entro le quali la partecipazione è espressa, come idoneità a portare con sé specifici contenuti, attraverso i quali è possibile attribuire *effettivamente* un significato valido e unanime al sistema democratico concretamente operante.

In questo senso è necessario innanzitutto approcciarsi alla Costituzione con l'obiettivo specifico di tutelare il fine di una «democrazia partecipata ed emancipatrice»<sup>123</sup> tipico del nostro sistema costituzionale che, com'è noto, richiede di «denuncia[re] ogni tentativo di indebolimento dell'idea base del costituzionalismo»<sup>124</sup>.

La rappresentanza politica, richiamata nell'articolo di apertura della Carta fondamentale, «mette in atto un *processo* complesso di filtraggio, raffinamento e ampliamento della volontà politica dei cittadini-elettori» che si connota per un'evoluzione incessante di «formazione e riformazione», idonea a legare e dividere «il *dentro* e il *fuori* delle istituzioni»; il legame tra «lavoro-libertà politica e il nesso possesso della sovranità-esercizio della sovranità»<sup>125</sup> consente di ritenere che «sovra-

---

<sup>122</sup> Su tali aspetti v. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 18 ss. Cfr., da ultimo, le osservazioni di A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; R. NANIA, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, *ivi*, n. 2/2018; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, *ivi*, n. 2/2018; G.M. SALLERNO, *Le garanzie della democrazia*, *ivi*, n. 3/2018; G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, *ivi*, n. 3/2018.

<sup>123</sup> G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, 1998, p. 124.

<sup>124</sup> M. RUOTOLO, *A mo' di introduzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, p. 2.

<sup>125</sup> N. URBINATI, *Art.1*, Roma, 2017, pp. 98 ss.

nità popolare, repubblica democratica rappresentativa e costituzionale sono un *unicum* inscindibile»<sup>126</sup>.

Ma la crisi di questo tempo non ha risparmiato nemmeno l'uguaglianza politica, quella che ha strutturato la nostra modernità e che è stata alla base dei movimenti democratici e delle loro conquiste: l'idea di una partecipazione alle decisioni politiche, e dunque alle scelte pubbliche, aperta al numero più ampio possibile di cittadini, tendenzialmente a tutti. Il presupposto si fonda sull'idea che la partecipazione alle decisioni impegnative per tutti deve essere paritariamente garantita a ognuno, se non in forma diretta per lo meno attraverso il meccanismo della rappresentanza politica.

Tuttavia, non si può negare che gli elementi di crisi del tempo presente abbiano posto in grande difficoltà l'elemento cardine del moderno modello politico-costituzionale, quello della rappresentanza<sup>127</sup>: né ci sono rappresentanti, né rappresentati e ciò che un tempo univa gli uni agli altri, ossia i partiti politici, sono anch'essi assenti, totalmente delegittimati<sup>128</sup>.

D'altro canto, siamo in grado di individuare l'uguaglianza politica quale strumento che poggia esclusivamente sulla visione individualistica della società entro la quale si pone l'accento proprio sulle differenze intrinseche degli uomini.

L'uguaglianza politica – nelle varie declinazioni del principio – è stata definita tra le più innaturali, giacché profetizza una società creata

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>127</sup> Anche rispetto a questa tematica amplissima è la bibliografia di riferimento. Oltre a quella già citata, da ultimo, cfr. C. BASSU, *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, pp. 13 ss.; F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 1 ss.; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto del mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, pp. 19 ss.; M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 103 ss.; N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, pp. 1 ss.; I MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 1 ss.

<sup>128</sup> Cfr., in particolare, C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003 p. 6, il quale notava che «anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi. La massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve. A parte lo spettacolo della lotta elettorale, la politica viene decisa in privato dall'integrazione tra i governi eletti e le *élite* che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici».

“in vitro” ove i soggetti sono identici quanto a peso specifico del voto, ma sono diversi per la posizione che poi, in concreto, andranno a assumere<sup>129</sup>. Infatti, se si vuole far valere tanto la democrazia quanto la rappresentanza è necessario «combattere non solo la lotta per il diritto diseguale imposta dall’art. 3, secondo comma, che prescrive politiche mirate alla riduzione delle disuguaglianze di fatto ma anche la lotta per il diritto “uguale”, contro la frammentazione ingiustificata (e fonte di privilegi) dell’ordinamento»<sup>130</sup>.

L’affermazione «*uno vale uno*» tratteggia un concetto che si allontana dal semplice riconoscimento dell’uguaglianza nel campo dei diritti individuali, prima, e dei diritti sociali, poi, in virtù del fatto che «questi ultimi trovano il proprio fondamento teorico proprio sulla constatazione della *differenza*»<sup>131</sup> intrinseca al corpo sociale e idonea a definire validamente un sistema democratico.

Affinché il voto possa essere lo strumento che consente la partecipazione del popolo nella gestione della *res publica* è necessario che il suo esercizio sia affrancato da idee o meccanismi che lo “trasfigurano” in una concessione elitaria. È perciò indispensabile che la Repubblica si impegni a rendere consapevoli i cittadini dell’estrema importanza dello strumento a loro disposizione, in particolare facendo in modo che l’elettore non si trovi nell’impossibilità di esercitare liberamente il suffragio. Così si garantisce l’effettiva tenuta dell’«edificio democratico» che dunque «non poggia su fondamenta troppo fragili e destinate alla lunga ad essere spazzate via»<sup>132</sup> e, dall’altro lato, si avvalorava il significato del termine «persona», più volte impiegato dai Costituenti<sup>133</sup>.

Come è noto, le manifeste difficoltà di funzionamento delle democrazie rappresentative degli ordinamenti contemporanei, sono state direttamente collegate, anche alla crisi che ha investito i partiti politici,

<sup>129</sup> V. su tali aspetti G. DI COSIMO, *Uno sguardo ai percorsi del principio di uguaglianza: il contributo della Corte costituzionale*, cit. nonché F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, cit.

<sup>130</sup> M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, cit., p. 4.

<sup>131</sup> E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale: le aporie dell’isocrazia. Rileggendo “La giornata di uno scrutatore” di Italo Calvino*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte IV, pp. 1 ss., p. 5.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>133</sup> La persona è colei che «si realizza interamente nella vita sociale e grazie a essa, considerandosi e comportandosi come centro di rapporti sociali infiniti, che creano diritti e doveri, che impongono di non prescindere mai dall’esistenza di altri esseri umani (e dai rapporti con questi)» (M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, cit., p. 114).

quali strumenti di mediazione tra istanze collettive e decisioni politiche<sup>134</sup>.

La rappresentanza politica è entrata in crisi, i partiti di massa hanno perso vigore, non sono più quei corpi intermedi che uniscono rappresentanti e rappresentati<sup>135</sup>, piuttosto si (pre)occupano di traslare la sfera pubblica nella macro-area mediatica<sup>136</sup>.

È stata così individuata una profonda distanza tra il

«*dover essere* costituzionale della rappresentanza e della partecipazione popolare disegnato dall'art. 49 e il suo *essere* effettivo, tra la configurazione costituzionale dei partiti quali luoghi di aggregazione nei quali i cittadini esercitano il loro "diritto di concorrere a determinare la politica nazionale" e la loro odierna mutazione in partiti personali gravitanti intorno a un capo, ci con segni una distinzione di fondo tra due tipi di rapporti tra rappresentanti e rappresentati».

Solo il primo tipo di rapporto sarebbe prefigurato dall'art. 49 della *partecipazione attiva* dei rappresentati alla formazione della volontà politica dei rappresentanti, mentre il secondo è quello del semplice *consenso passivo* dei rappresentati, che perciò non ha bisogno dei par-

---

<sup>134</sup> I partiti politici, infatti, che nelle nascenti democrazie del Secolo scorso hanno rappresentato uno strumento d'importanza singolare per l'unione delle masse e la configurazione delle diverse volontà politiche, sono sempre più descritte come "scatole vuote", sempre meno capaci di farsi portavoce del sentire e dei bisogni della società. Ampia la bibliografia sul punto, si vedano, da ultimo, G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008; E. CHELI, *Il percorso storico della Carta repubblicana. Attuazione, riforme e interpretazioni del modello costituzionale. Seminario 2008*, in *Centrostudiparlamentari.it*; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte II, pp. 211 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, cit.

<sup>135</sup> I sondaggi sulla percentuale di cittadini fiduciosi verso i partiti mostrano cifre che oscillando tra il 3 e il 6%: «statistiche da infarto democratico» (G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte IV, pp. 1 ss., p. 2).

<sup>136</sup> Infatti, è stato sottolineato, «la strada per la creazione del consenso, presupposto non aggirabile per il funzionamento degli ordinamenti democratici, non tornerà più ai comizi in piazza del dopoguerra, ma nemmeno alla carta stampata o alle televisioni tradizionali»; i *social network*, certamente non immaginati Settant'anni fa in sede di Costituente, si sono affermati con forza anche nel campo della politica con l'obiettivo «di far vincere le elezioni, cioè il vecchio, tradizionale e ineliminabile strumento della democrazia rappresentativa» (B. CARAVITA, *Il consenso ai tempi dei social*, in *federalismi.it*, n. 13/2018, p. 3).

titi politici se non come comitati elettorali di propaganda a sostegno dei candidati alla rappresentanza<sup>137</sup>.

Questi corpi intermedi sono riusciti ad accaparrarsi sempre più potere da un punto di vista formale, ma sul fronte sostanziale appaiono sempre più delegittimati; peraltro, non si assiste a nessun loro processo di rinnovamento, quanto piuttosto alla «affermazione di nuove forze politiche che hanno posto in essere una vera e propria pervicace azione di delegittimazione della Costituzione» che «ha favorito l'emergere e l'affermazione di movimenti antisistema e populistici che hanno il loro credo più riposto nell'antipolitica e nella polemica contro i partiti»<sup>138</sup>.

Se le decisioni politiche assunte trovano legittimazione nel circuito democratico-rappresentativo, ossia nel principio di maggioranza e quindi (anche) tramite la conquista del suffragio universale, questa non è però sola sufficiente a garantire decisioni e scelte democratiche ed eque; quello descritto, infatti, dimostra solo la presenza di un meccanismo (elettorale) democratico che sfocia nell'opzione per i rappresentanti. Peraltro, veniamo da una fase troppo lunga

della vita del nostro Paese in cui la politica è sembrata, se non esaurirsi, certo concentrarsi con assoluta prevalenza sui temi della riforma del sistema elettorale<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., p. 5. In questo secondo tipo di rapporto rappresentativo, prosegue lo studioso, «i cittadini si limitano al voto (o al non voto) alle liste che si presentano alle elezioni. La comunicazione politica, mentre nel primo tipo di rapporto sale dal basso verso l'alto, nel secondo scende dall'alto verso il basso. Si tratta chiaramente di due modelli profondamente diversi di democrazia politica. Possiamo chiamare *democrazia attiva o partecipativa* il primo modello, quello costituzionale, nel quale i cittadini concorrono attivamente, nelle sedi dei partiti, a determinare la politica ai diversi livelli dell'ordinamento; e *democrazia passiva o consensuale* il secondo modello, nel quale i cittadini si limitano ad assistere ai confronti in televisione tra i vari esponenti del ceto politico che si contendono il loro voto».

<sup>138</sup> F. R. DE MARTINO, *L'“uso” della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, cit., p. 96. Cfr., su tali aspetti, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

<sup>139</sup> Il che si è inevitabilmente riflesso a livello dottrinale in una cospicua produzione scientifica avente ad oggetto la materia elettorale, non solo in riferimento ai diversi sistemi di selezione dei membri delle Camere introdotti dal legislatore negli ultimi anni, ma anche sotto il profilo teorico-generale e, naturalmente, in relazione ai due “rivoluzionari” pronunciamenti in tema della Corte costituzionale costituiti dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017; a puro titolo esemplificativo, si vedano da ultimo, fra i numerosi contributi relativi ai meccanismi elettorali introdotti dalla legge n. 165 del 2017, A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il*

Non è infatti possibile non evidenziare anche un qualche limite sostanziale ai contenuti delle decisioni legittime, necessario alla stessa democrazia politica, la quale in sua assenza «*non può* – o, quanto meno, *può non* – sopravvivere»<sup>140</sup>. È stato messo in luce che la circostanza che le decisioni (politiche) siano assunte dai rappresentanti (democraticamente eletti) nel rispetto delle forme e con (legittime) modalità non assicura affatto che le scelte siano democratiche.

In virtù di tali considerazioni si richiede (almeno), per aversi un sistema democratico e pluralista, il rispetto oltre che del principio di uguaglianza, di quello di maggioranza. Quest'ultimo, tuttavia, non può esprimersi fino al punto di comprimere le minoranze e di impedire ad altre (eventuali e future) maggioranze di esprimersi. E questo perché, a riprova del fatto che forma e sostanza sono due cose diverse, con gli strumenti democratici è possibile “soffocare” la democrazia stessa, partendo, come si è cercato di evidenziare, dai diritti sociali, passando per i diritti di libertà, e approdando ai “vecchi” diritti civili e politici con le relative garanzie, quindi l'intera struttura costituzionale.

La democrazia costituzionale ha trasformato i limiti politici o esterni in limiti e regole giuridiche o interne. È stata questa la grande invenzione del costituzionalismo garantista del Secondo dopoguerra europeo. Ne è risultato un paradigma complesso – la democrazia costituzionale – che accanto alla dimensione politica o *formale* include anche una dimensione che ben possiamo chiamare *sostanziale*, dato che riguarda i contenuti, ossia la sostanza delle decisioni: «ciò che a

---

*lascito di Camere “delegittimate” e l'avvio della XVIII Legislatura*, Bari, 2018; G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, pp. 1 ss.; V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, pp. 1 ss.; M. PODETTA, *Il c.d. Rosatellum-bis: liste artatamente corte ed “esaurimento” di candidati*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, pp. 1 ss.; F. POLITI, *Riflessioni preliminari sulla legge elettorale n. 165 del 2017: le peculiarità del procedimento elettorale e l'incidenza sull'assetto partitico fra questioni vecchie e nuove*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, pp. 1 ss.; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, pp. 1 ss.; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale all'attenzione del Senato: alcuni dubbi di illegittimità costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2017, pp. 1 ss. e, se si vuole, anche A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, pp. 1 ss.

<sup>140</sup> L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, n. 18/2012, p. 72.

qualunque maggioranza è da un lato vietato e dall'altro è obbligatorio decidere»<sup>141</sup>.

## 5. Le ragioni per insistere sull'“ultrattività” del disegno costituzionale del '48

Riflettere esclusivamente sulla democrazia non è tuttavia ancora sufficiente. Si richiede, infatti, che essa sia considerata, da un lato, come lo strumento che permette di regolare la comunità politica e, dall'altro lato, come il mezzo che consente di calibrare l'attività di indirizzo politico nel momento in cui agisce per un fine specifico, primo tra tutti quello della solidarietà dei cittadini nella partecipazione alla gestione della *res publica*.

La democrazia è perciò da considerare “materiale” giacché si prefigge degli scopi che, se raggiunti, sono in grado di rinvigorire la sua stessa legittimità; richiede altresì una concreta ed effettiva partecipazione alla rimozione di quegli ostacoli e di quei limiti che si frappongono agli obiettivi di volta in volta individuati<sup>142</sup>.

Come è stato più volte sottolineato, l'azione politica dovrebbe agire con il fine specifico di conquistare l'eguaglianza politica che richiede *ab origine* la rimozione delle diversità di ordine economico e culturale, sì da garantire a tutti la *parità di opportunità*. In tal modo, sarà possibile allontanare qualsivoglia pretesto circa la sussistenza di limiti che si possono frapporre nel pendolo dell'influenza politica che oscilla tra i singoli cittadini e le formazioni sociali.

L'essenza prima dell'intesa costituzionale è venuta alla luce «attraverso l'individuazione di un *nucleo essenziale e irrinunciabile di principi fondamentali condivisi*, senza i quali la scelta costituente» perderebbe senso. Se venisse stravolto «l'ordine costituzionale che ha

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>142</sup> Viene così individuato il significato “pubblico” dell'art. 3 Cost. che può esplicitarsi nelle relazioni tra privati solo se sul versante della società è presente ed effettivo; tant'è che il principio solidaristico, estrinsecazione del principio di eguaglianza, è volto al raggiungimento della coesione sociale attraverso «il superamento delle disuguaglianze, l'abbattimento delle discriminazioni, e la promozione dell'integrazione», soprattutto tramite la realizzazione «della libertà e dell'eguaglianza in favore di quanti non a caso incontrano ostacoli di quella natura che intralciano o, addirittura, impediscono lo sviluppo della loro personalità, rendendoli meno liberi e partecipi di altri alle vicende del paese» (A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008, p. 194).

espresso i principi fondamentali», sarebbe la stessa Costituzione ad implodere o comunque, «non potendo rimanere in vita librandosi nel vuoto, fini[rebbe] per approdare ad altri lidi, alla ricerca di un differente ordine costituzionale che la sorregga, mediante un altro assetto di altre forze politiche e sociali, diversamente orientate»<sup>143</sup>.

La stessa pluralità dei principi supremi – e non il principio supremo – sottintende quello che è stato definito «il paradosso di una tentazione vagamente assolutistica evocata dall'aggettivo supremo che deve convivere con la natura sempre bilanciabile propria dei principi»<sup>144</sup>. Può darsi che l'aspetto più intimo e più profondo della funzione della Costituzione sia proprio il fatto di ancorare saldamente le premesse per la convivenza, ossia i principi concreti della vita comune, oltre che le norme – volte a regolare l'esercizio del potere politico – conosciute da tutti, accettate da tutti, rispettate da tutti. Principi e norme sulle quali non si vota (più) perché si è già votato, al (suo) inizio.

La peculiarità del «paradigma costituzionale», è stato efficacemente sostenuto, è che il fine di conservare un «ordine all'ordinamento» si persegue assegnando ai principi costituzionali, «che si pongono a fondamento di legittimazione dei poteri e alla base della legalità complessiva dell'operato delle norme, il compito di garantire una *superiore unità*: quella costituzionale»<sup>145</sup>, per non provocare, su un terreno a così alto rischio sismico, “crepe” nelle sue fondamenta.

All'interno della Carta del '48 si fondono gli elementi in grado di forgiare la democrazia costituzionale, che vanno a coincidere, «senza sbavature, con il sistema costituzionale complessivamente inteso»<sup>146</sup>, tenendo sempre ben presente che gli obiettivi per i quali le costituzioni vengono in essere sono la limitazione al potere degli organi dello Stato, la realizzazione di confini e di regole al loro esercizio, la garanzia (fondamentale) a che ci siano sfere libere della persona – e non più dell'individuo, ipoteticamente uguale a tutti gli altri – inaccessibili

---

<sup>143</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., p. 4. Nelle Costituzioni del Secondo dopoguerra, sostiene lo studioso, la politica origina «dal complesso della società, nella sua concreta realtà data dalle sue articolazioni materiali, dai partiti, dalle organizzazioni degli interessi, dai sindacati. Sono queste – e non solo queste, ovviamente – le «formazioni sociali» dell'art. 2 Cost.

<sup>144</sup> P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, p. 24.

<sup>145</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 45.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 19.



all'autorità, nonché diritti relativi sia alla persona, sia ai gruppi sociali (o intermedi).

È – solo – la Costituzione che può esprimere i principi e i diritti “fondanti” il sistema che devono trovare realizzazione in un processo, aperto e pluralistico, di attuazione di politica costituzionale. Quest'ultima, rappresenta il frutto del concorso di tutti gli attori giuridici (Parlamento, Corte costituzionale, giudici e dottrina) che riconoscono al Testo costituzionale, «all'interpretazione del quale deve essere ricondotta in ultima istanza la soluzione di tutti i problemi giuridici», un significato complessivamente unitario<sup>147</sup>. Consapevoli che «l'intreccio tra i valori costituzionali è profondo, se uno viene indebolito s'indeboliscono tutti»<sup>148</sup>, vengono poste le premesse per la continua ricerca di soluzioni in grado di salvaguardare, anche in assenza di soluzioni rinvenibili nel testo della Costituzione, i diversi interessi in gioco.

Il bilanciamento tra il mantenimento dell'unità di senso della Costituzione e la manutenzione della sua effettività, in particolare dopo la lunga stagione di proposte per la modifica della Carta fondamentale, non può che essere ricercato intorno ai fondamentali del costituzionalismo, come movimento che ha generato una pluralità di principi posti alla base sia di molte Dichiarazioni internazionali, sia di quasi tutte le Costituzioni Novecentesche.

La Costituzione esprime ciò che è e deve restare comune ai vari soggetti della dialettica politica, perché appartiene a tutti gli individui: è un documento, «il documento fondamentale che segna il trionfo di un ideale, sancisce la vittoria di una visione tutta politica dell'organizzazione sociale e della sua forma istituzionale. È un documento solenne proiettato verso il futuro, pieno di promesse di cambiamento, di programmi e di speranze, con l'indicazione delle soluzioni istituzionali necessarie alla realizzazione degli obiettivi voluti»<sup>149</sup>.

Il sistema costituzionale non può reggere se non attraverso la Costituzione, che ci permette di definire e preservare la democrazia, sia all'interno dell'apparato organizzativo, sia entro il circuito delle rela-

---

<sup>147</sup> M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, 2015, p. 112.

<sup>148</sup> L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 55.

<sup>149</sup> R. BIN, *Capire la Costituzione*, Bari, 1998, p. 5.

zioni sociali; infatti, «l'ordinamento costituzionale ha retto prove difficili» che ci consentono di affermare che «se è rimasto in vita e si è consolidato, è per la sua perdurante forza espansiva»<sup>150</sup>.

È dunque necessario continuare a insistere affinché la Costituzione sia posta nella posizione di poter fare «come quei che va di notte, che porta il lume dietro e sé non giova, ma dopo sé fa le persone dotte»<sup>151</sup>. Con ciò a dire che la Carta deve continuare a guardare al futuro, in modo che «i principi e i valori della Costituzione» facciano «da guida nell'applicare le leggi» e si impegnino a proteggere «i diritti dei cittadini e il bene generale»<sup>152</sup>, così da individuare la compiuta realizzazione del disegno di *democrazia sostanziale* che i Costituenti avevano desiderato.

Queste sono solo alcune delle ragioni per le quali si ritiene che non sia possibile far fronte alle difficoltà esistenti, se non attraverso i principi fondamentali e le regole dello Stato democratico di diritto, ovvero alle disposizioni della Costituzione del '48, perché al suo interno si «trova[no] spunti solidi e fondati per riprendere un cammino comune»<sup>153</sup>. Affinché ciò risulti fattibile si richiede lo studio di una tecnica che muova «da *un principio*» relativo alla «anteriorità delle libertà, dotate in questa logica di forza propria, che precede quella dello Stato e del suo diritto»<sup>154</sup>.

In questa situazione, qualsiasi strada vorrà essere legittimamente intrapresa dalle forze politiche e sociali per provare a ripartire, sarà fondamentale, intrecciando «storia della democrazia e qualità del nostro ordinamento costituzionale», fornire risposte sullo stato della nostra democrazia che, a sua volta, «dipende dal – anzi si identifica con il – rispetto dei principi fondamentali della Costituzione», nonché sulla loro effettiva attuazione<sup>155</sup>.

Nel 1945, per spiegare la scelta della copertina della Rivista “Il Ponte” – raffigurante «un ponte crollato, e tra i due tronconi delle pile

---

<sup>150</sup> S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, cit., p. 9.

<sup>151</sup> D. ALIGHIERI, *Purgatorio*, XXII, 67-69.

<sup>152</sup> U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, cit., p. 51.

<sup>153</sup> V. D'AMBROSIO, *Buon compleanno, Costituzione*, in *Astrid.it*, 2008, p. 2.

<sup>154</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., p. 27.

<sup>155</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. XVII. Lo studioso spiega come sia necessario, se non ci si vuole accontentare di una «presunta democrazia ideale, ... spingersi a verificare lo stato reale dell'attuazione dei principi costituzionali».

rimaste in piedi una trave lanciata attraverso, per permettere agli uomini che vanno al lavoro di ricominciare a passare» –, Calamandrei scriveva:

«in questo titolo e in questo emblema, non c'è soltanto il proposito di contribuire a ristabilire nel campo dello spirito, al disopra della voragine scavata dal fascismo, quella continuità tra il passato e l'avvenire che porterà l'Italia a riprendere la sua collaborazione al progresso del mondo; non c'è soltanto la ricerca di archi politici che aiutino la libertà individuale a ricongiungersi colla giustizia sociale... la coscienza della patria italiana colla grande patria umana di cui tutti gli uomini sono cittadini».

Si riteneva assolutamente prioritario

«ricostruire l'unità morale dopo un periodo di profonda crisi consistente essenzialmente in una crisi di disgregazione delle coscienze, che ha portato a far considerare le attività spirituali, invece che come riflesso di un'unica ispirazione morale, come valori isolati e spesso contraddittori, in una scissione sempre più profonda tra l'intelletto e il sentimento, tra il dovere e l'utilità, tra il pensiero e l'azione, tra le parole e i fatti»<sup>156</sup>.

Per la realizzazione di questi obiettivi è stata scritta la Costituzione repubblicana.

Le priorità per il futuro del nostro Paese sembrano non essere affatto mutate, a cominciare dalla necessità di ricostruire ponti. Ieri come oggi.

---

<sup>156</sup> P. CALAMANDREI, *Editoriale*, in *Il Ponte*, Firenze, 1/1945, p. 1.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,  
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Marco  
**GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**  
**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura  
**RONCHETTI**, Ilenia  
**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,  
Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,  
Caterina **AMOROSI**, Alessandra  
**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)