

La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di assai ardua ed impegnativa soluzione

di
Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: 1. Populismo, nazionalismo, oclocrazia. – 2. Il bisogno di riformare le istituzioni e, più ancora, la società, le alterazioni vistose cui è andata soggetta la forma di Stato, rese visibili dalle torsioni patite da ciascun “tipo” di democrazia (con specifico riguardo a quella rappresentativa). – 3. La sofferta ricerca di un nuovo “tipo” di democrazia, il mutamento profondo che si attende sia nelle regole istituzionali sia nelle regolarità della politica, le responsabilità della cultura giuridica in genere e costituzionalistica in ispecie in ordine alla messa a punto di un quadro organico di riforme che tenga altresì conto del carattere *tecnologicamente orientato* della organizzazione sociale. – 4. Come procedere nell’opera di ristrutturazione della società? – 5. In attesa di una svolta nell’esercizio delle pubbliche funzioni (con specifico riferimento ai raccordi tra legislazione e giurisdizione, in vista dell’ottimale appagamento dei diritti fondamentali e, in genere, dei più avvertiti bisogni in seno al corpo sociale). – 6. Una succinta notazione finale a riguardo del ruolo di centrale rilievo giocato dalla scuola e dalla formazione culturale in genere al fine del rinnovamento di metodi e pratiche di esercizio del potere e della riconformazione della società e delle relazioni che in questa s’intrattengono e svolgono.

1. *Populismo, nazionalismo, oclocrazia*

Le liberal-democrazie sono a rischio d’implosione. Promuovendo ed alimentando il pluralismo in ciascuna delle sue forme espressive ed in tutte assieme, incoraggiano la diffusione e il radicamento al proprio interno altresì di tutto ciò che si pone in frontale opposizione con i principi-valori che stanno a loro fondamento. D’altronde, è pur vero che se non fossero tolleranti con gli intolleranti, non

* Emerito di Diritto costituzionale – Università di Messina.

sarebbero più vere e proprie liberal-democrazie, nella ristretta accezione del termine. Un bel rebus, come si vede, che, in realtà, la più avvertita dottrina tende a risolvere, al piano teorico, ponendo limiti alla tolleranza, anche se poi è assai arduo stabilire in concreto fin dove gli stessi possano spingersi e dove invece siano tenuti ad arrestarsi a pena di rivoltarsi contro la stessa Costituzione che li fonda e giustifica, comportando il suo pur surrettizio, fatale snaturamento e, con esso, il venir meno delle basi portanti dell'ordinamento¹.

Su questa annosa e vessata questione della teoria costituzionale è di recente venuto alla luce un saggio monografico per mano di un illustre studioso di diritto dell'antichità che da tempo va manifestando una rara sensibilità per temi di cruciale rilievo, quale quello qui fatto oggetto di nuovo esame da un peculiare angolo visuale². Ad esso farò qui specifico e diffuso riferimento, richiamandolo in forma abbreviata (con la sola lettera iniziale del cognome) ed utilizzandolo a mo' di bussola nel corso dell'itinerario che mi accingo a compiere.

Rileva efficacemente C. in un passo del suo scritto particolarmente espressivo ed efficace che "le nostre 'democrazie' vanno rifondate. Se non vogliamo che accada quel che comincia a dirsi. Che la democrazia muoia di democrazia" (54).

Proprio qui è, infatti, il *punctum crucis* della questione ora succintamente discussa.

¹ Sulla vessata nozione teorica di tolleranza, v., almeno e per tutti, A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, spec. 261 ss.

² Si tratta di A. CORBINO, *La democrazia divenuta problema. Città, cittadini e governo nelle pratiche del nostro tempo*, Eurilink University Press, Roma 2020, presentato in occasione di un *webinar* svoltosi il 5 marzo 2021 nel corso del quale ho anticipato alcune delle notazioni che seguono. Lo stesso C. aveva, peraltro, già dato alla luce *Rigore è quando arbitro fischia. Il mito della legalità*, Jovene, Napoli 2018 e sta per dare alle stampe, per i tipi della Eurilink University Press, *L'eredità ideologica della "politica" antica. "Repubblica", "Democrazia" ed "Impero" nell'Occidente mediterraneo. Tra storia e futuro*, che ho potuto leggere in bozze.

Il titolo sia dello scritto di C., cui si fa qui specifico riferimento, sia della mia riflessione riecheggiano – come si vede – quello di una nota, corposa opera di G. MARONGIU, *La democrazia come problema*, Il Mulino, Bologna 1994, distanziandosene nondimeno per impostazione e svolgimenti. Lo stesso titolo si ritrova, peraltro, anche in altri scritti, tra i quali F. RITTNER, *Demokratie als Problem: Abschied von Parlamentarismus?*, in *Juristen Zeitung*, 13/2003, 641 ss.; D. SALOMON, *Die Krise der Demokratie als Problem einer politischen Bildung*, in *Jahrbuch für Pädagogik*, 1/2013, 69 ss., e, più di recente, Ch. HIEBAUM, *Globale Gerechtigkeit und kollektive Autonomie – Demokratie als Problem des Kosmopolitismus*, Graz Law Working Papers Series, 7/2020. Tengo, nondimeno, a precisare sin d'ora, con riserva di chiarimenti più avanti, che il titolo dato dalle opere ora richiamate evoca solo uno dei volti della democrazia, quello appunto oscuro, non rendendo giustizia all'altro, luminoso, che è dato dai non pochi benefici dalla stessa offerti alla persona umana, alla sua dignità, ai suoi bisogni maggiormente diffusi ed avvertiti, e, di riflesso, all'intera collettività, in vista dell'ottimale svolgimento della vita di relazione ed al fine della integra trasmissione dell'ordine sociale nel tempo.

D'altronde, è anche in forza dell'apertura indistinta fatta nelle Carte costituzionali dei Paesi di tradizioni liberal-democratiche a beneficio dell'associazionismo sociale in genere che si è assistito alla crescita e diffusione, in considerevole misura accentuate e vistose nel tempo a noi più vicino, di formazioni politiche d'ispirazione populista³. Un fenomeno ormai incontrollato, del quale fatichiamo ad oggi a cogliere i possibili sviluppi ed i temibili effetti⁴, comunque particolarmente

³ Un solo esempio per tutti, tratto dalle più recenti esperienze; e, dunque, si pensi solo al trumpismo ed a ciò che ha rappresentato fino alla sua inopinata e ingloriosa conclusione che ha portato, dapprima, all'occupazione del Campidoglio da parte di un manipolo di facinorosi aizzati dal Presidente e, di poi, all'avvio della (seconda) procedura di *impeachment* a carico di quest'ultimo, non andata nondimeno a buon fine a causa della fin troppo benevola e generosa "copertura" offerta all'ex Presidente dal partito di appartenenza [sul trumpismo, di recente e per tutti, D.L. KRINER, *Trump, Populism and the Resilience of the American Constitutional System*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3/2020, 8 gennaio 2021, 44 ss.].

⁴ ... fatti oggetto di analisi, da varie angolazioni e con esiti teorico-ricostruttivi diversi, da una marea montante di studi [limitando ora i richiami unicamente a quelli apparsi negli anni a noi più vicini, v., almeno, i contributi al Convegno dell'AIC su *Democrazia, oggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018 (e, in particolare, quelli di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, 3 ss.; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, 41 ss., e L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, 57 ss., nonché gli altri di V. PAZÉ, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, 605 ss., e A. PERTICI, *La Costituzione italiana alla prova del populismo*, 621 ss.); P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Il Mulino, Bologna 2018; I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari 2018; S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Einaudi, Torino 2018; A. VOßKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 785 ss.; V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale. In "dialogo" con Andreas Voßkuhle*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2018, 23 luglio 2018; M. REVELLI, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Einaudi, Torino 2019; AA.VV., *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, a cura di G. Allegri - A. Sterpa - N. Viceconte, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2019, 20 maggio 2019, 249 ss. e, dello stesso, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2019, 19 giugno 2019; G. MARTINICO, *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 1/2019, e, dello stesso, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Giappichelli, Torino 2019, spec. 113 ss., e *Fuoco e fiamme. Populismo, rivoluzione e potere costituente*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo - A. Guazzarotti - C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 99 ss.; T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 14/2019, 17 luglio 2019; M. BARBERIS, *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, 12/2019, 11 ss., nella stessa *Rivista*, A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?*, 13/2019, 129 ss.; L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 421 ss.; M. BASSINI, *Rise of Populism and the Five Star Movement model: An Italian Case Study*, in *It. Journ. Public Law*, 1/2019, 302 ss.; C. FUSARO, *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 26 agosto 2019; i contributi che sono nel fasc. 3/2019 di *Dir. cost.*, dedicato a *I partiti politici*, a cura di S. Curreri; M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Mucchi, Modena 2019; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 3/2019, 14 dicembre 2019, 57 ss.; R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 789 ss.; S. GAMBINO, *Popolo e democrazia (sotto scacco) fra partiti politici in crisi e populismi*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rassegna online*, 1/2020, 1 ss.; E. DE MARCO, *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, in

insidioso, trovando facile gioco nel fare presa su larghi strati di una pubblica opinione culturalmente poco attrezzata per resistergli⁵, e però foriero di guasti non immediatamente percepibili in tutta la loro portata, guasti nondimeno assai gravi, specie laddove si mescoli ad un nazionalismo (o – se si preferisce altrimenti dire – ad un sovranismo) becero ed aggressivo, rinnegato dalla storia e tuttavia mai sradicato del tutto, anzi – come le cattive piante – pronto a rifiorire ancora più saldo di prima.

È interessante notare che si tratta di un fenomeno non ostacolato – si faccia caso – né dalla diversità dei regimi (presidenziale o parlamentare, nelle sue non poche varianti) né dalla varietà dei meccanismi elettorali (su ciò, C., part. 50): a conferma del fatto che regole e meccanismi istituzionali in genere, che ad ogni buon conto – come si tenterà di mostrare – richiedono di essere fatti a modo e, laddove non più adeguati, di essere rifatti, vanno comunque incontro a limiti di rendimento loro propri e si trovano perciò (se non disarmati, comunque) scarsamente idonei a porre rimedio a guasti profondamente radicati e diffusi nel corpo sociale, qualora non si

Federalismi (www.federalismi.it), 4/2020, 19 febbraio 2020; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in Riv. AIC (www.rivistaaic.it), 4/2020, 14 dicembre 2020, 517 ss.; N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Il Mulino, Bologna 2020; AA.VV., *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, a cura di G. Delledonne - G. Martinico - M. Monti - F. Pacini, Palgrave Macmillan, London 2020; AA.VV., *Vox populi. Populism as a Rhetorical and Democratic Challenge*, a cura di I. van der Geest - H. Jansen - B. Van Klink, Elgar, Cheltenham - Northampton 2020; G. FERRAIUOLO, *Degenerazioni della democrazia e lacune del linguaggio. Riflessioni a partire da Alberto Lucarelli*, *Populismi e rappresentanza democratica*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2/2020; AA.VV., *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato?*, a cura di G. D'Ignazio, in *DPCE on line* (www.dpceonline.it), 3/2020, 3863 ss., ed *ivi*, part., A. SPADARO, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla "democrazia"*, 3875 ss.; A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*, 3923 ss., e G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, 3961 ss. Infine, M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; F. RIMOLI, *Democrazia, populismo digitale e "neointermediazione" politica: i rischi del cittadino telematico*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, I, *Costituzionalismo. Reti e Intelligenza Artificiale*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 25 ss.; pure *ivi*, A. RANDAZZO, *Internet e democrazia: prime notazioni su tre possibili svolgimenti di un rapporto complesso*, 99 ss.; C. DE FIORES, *Recensione a Populismi e rappresentanza democratica, di Alberto Lucarelli*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 1/2021, 5 gennaio 2021, 1 ss.; A. MORELLI, *Il virus populista: riflessioni su riduzionismo e antipluralismo nella politica contemporanea a partire dal volume "Populismi e rappresentanza democratica" di Alberto Lucarelli*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, in *Consulta OnLine*, *Recens.*, 19 gennaio 2021. Altri riferimenti più avanti, con specifica attenzione all'intreccio tra populismo e giustizia].

⁵ ... e, se così non fosse, lo stesso termine "populismo" suonerebbe stonato.

attivino in seno a quest'ultimo reazioni efficaci che, unendosi agli sforzi prodotti dall'apparato, possano dimostrarsi risolutive.

Quel che, nondimeno, mi sembra ormai provato è che il nazionalismo, seppur propagandato a gran voce dagli attori politici che ne hanno fatto la loro bandiera, appare essere improponibile a fronte della tendenziale, necessaria integrazione degli ordinamenti statali in forme aggregative ancora più ampie, espansive per vocazione, quali da noi sono state le Comunità europee e qual è ora l'Unione, nonché dei vincoli viepiù stringenti che discendono dalla Comunità internazionale (e, particolarmente, dai mercati)⁶.

Certo, esperienze come la *Brexit* sono pur sempre da mettere in conto; ed anche da noi un'accreditata dottrina ha, non molto tempo addietro, sollecitato una disincantata discussione sulla questione⁷. Atteggiamenti di autoesclusione dal circuito europeo, quale quello assunto dalla Gran Bretagna, non sono nondimeno generalizzabili. Nulla – è vero – è impossibile (chi mai avrebbe immaginato lo scioglimento, come un pupazzo di neve al sole, del monolite sovietico e il crollo dei regimi politici a questo legati conseguente all'abbattimento del muro di Berlino?); ragionando, però, coi piedi per terra, non credo (aggiungendo, dal mio punto di vista, per fortuna...) che l'ipotesi ora prefigurata abbia concrete *chances* di realizzazione⁸.

Insomma, populistici e nazionalisti prendono, sì, voti e consensi quotidiani per la loro azione politica; è, però, assai improbabile che riescano a distogliere la storia dal verso che ha intrapreso, già a partire dalla fine della seconda grande guerra e

⁶ Non a caso, d'altronde, si è in altri luoghi discorso di una "sovranità condivisa" tra Unione e Stati, in forza di quanto stabilito nei trattati e, soprattutto, concretamente affermatosi nell'esperienza, segnata peraltro da un moto ascendente e viepiù consistente, alla cui accelerazione peraltro vigorosamente concorrono plurime ed ingravescenti emergenze (indicazioni, volendo, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*⁵, Giappichelli, Torino 2019; sulla sovranità dell'Unione, v., poi, da ultimo, la *Enquête sur la souveraineté européenne*, curata dalla Fondazione J. Jaurès e dalla Fondazione F. Ebert, in *Ipsos Public Affairs*, gennaio 2021).

⁷ V., part., R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 813 ss.

⁸ Ho trovato particolarmente significativo ed appropriato il riferimento fatto dal Presidente del Consiglio M. Draghi, al momento della sua presentazione alle Camere per la fiducia, al carattere irreversibile della scelta per l'euro, tanto più meritevole di essere sottolineato poi se si considera che del Governo e della maggioranza che lo sostiene fanno parte anche formazioni politiche alquanto diffidenti nei riguardi della moneta unica (e, in generale, della costruzione europea), quando non dichiaratamente contrari all'Unione (Lega in testa, ma anche in altre formazioni politiche è dato riscontrare alcune oscillazioni e distinzioni interne al riguardo).

per reazione agli indicibili guasti provocati dai regimi autoritari che se ne sono resi responsabili, con l'avvio della costruzione della comune casa europea.

Sta di fatto che gli ordinamenti di tradizioni liberal-democratici, pur dotandosi di sedi, strumenti, procedure di garanzia dei diritti inviolabili, nei quali – come si sa – è il cuore pulsante dello Stato costituzionale⁹, si sono ad oggi dimostrati scarsamente attrezzati per difendersi dalle plurime e gravi minacce che si annidano al loro interno.

Un ruolo di primario rilievo è, al riguardo, da assegnare allo sviluppo scientifico e tecnologico; ed è un ruolo – come dire? – *double face*, al pari delle armi potendosi prestare ad usi buoni ovvero cattivi.

La drammatica emergenza sanitaria che ad oggi ci affligge ed inquieta ha, senza dubbio alcuno, impresso una spinta formidabile all'utilizzo a tappeto degli strumenti apprestati dalla scienza e dalla tecnologia praticamente in ogni campo della vita sociale (nel lavoro così come nella istruzione, nella assistenza sanitaria appunto e in molti altri campi ancora), sì da realizzarsi assidue e feconde forme di comunicazione tra persone obbligate comunque a stare a distanza l'una dall'altra. E, tuttavia, ogni medaglia ha il suo rovescio. Tra gli effetti maggiormente perversi che se ne sono avuti (e se ne hanno) ne indico qui solo tre, che ai miei occhi si presentano nel modo più diretto ed immediato evocati in campo in relazione al tema ora oggetto di esame e che, a motivo della loro notorietà, mi limito solo ad elencare senza alcuno svolgimento argomentativo.

Il primo è dato dalla emarginazione di una fascia consistente della popolazione ad oggi priva delle conoscenze informatiche necessarie non soltanto per l'esercizio di diritti fondamentali – ciò che, già di per sé, sarebbe comunque intollerabile per uno Stato costituzionale di diritto – ma persino per l'adempimento di doveri che richiedono comunque l'utilizzo del mezzo informatico, trovandosi pertanto

⁹ ... secondo la mirabile, per sintesi ed efficacia espressiva, definizione che ne dà l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

obbligata a soggiacere a sanzioni conseguenti all'autismo informatico – se così vogliamo chiamarlo – che colpisce anche persone di elevata cultura¹⁰.

Il secondo è dato dalla piaga delle *fake news* che alterano il percorso del processo di formazione delle conoscenze, deviandolo dal binario lungo il quale può linearmente svolgersi, traducendosi quindi in forme espressive di autodeterminazione di singoli e gruppi inquinate, così come sul versante dell'esercizio dei pubblici poteri in decisioni incongrue rispetto agli interessi da soddisfare¹¹.

Il terzo coinvolge l'intero modo di essere e di divenire del valore democratico nel suo farsi diritto vivente, per come cioè s'invera e radica nell'esperienza; ed è dato dal rischio (che – ahimè – è ormai quotidiana certezza) dello snaturamento del valore stesso e della sua degenerazione in forme espressive di olocrazia, forme – mi preme qui anticipare, con riserva di approfondimenti più avanti – che hanno modo di affermarsi e diffondersi anche in conseguenza delle non poche né lievi carenze che si riscontrano nella società, specie per ciò che concerne i modi della formazione culturale e del sapere¹².

Emblematico al riguardo il metodo di fare politica *on line* inaugurato dal MoVimento 5 Stelle, ricorrendo alla famosa piattaforma *Rousseau*: inequivoca testimonianza del carattere illusorio di vedere realizzata la democrazia diretta e compiutamente appagate le istanze che ad essa fanno capo col mero fatto dell'utilizzo del mezzo informatico. Se n'è avuta, ancora da ultimo, inequivoca riprova in occasione della consultazione avutasi in un passaggio cruciale della crisi

¹⁰ Ho già anticipato questo preoccupato pensiero nel mio *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2020, 6 maggio 2020, 284 ss.

¹¹ Con specifico riguardo alle dinamiche di apparato, di cui si dirà a breve, occorre pur sempre muovere dal dato inconfutabile del ruolo crescente giocato dalla pubblica opinione in occasione del loro svolgimento; ed è di tutta evidenza che la cattiva informazione può produrre guasti sia nelle dinamiche suddette, deviandole dal loro corso, e sia pure nelle relazioni che s'intrattengono in ambito comunitario. Con specifico riguardo alle prime, C. rileva che il ruolo suddetto “giova ai ‘governati’ (per indirizzare/correggere) e giova correlativamente ai “‘governanti’ (per verificare l’opportunità della loro azione). Il che ne esige perciò rilevazioni ‘affidabili’” (39), quali per vero non possono aversi facendo ricorso – come pure assai spesso si fa – ai sondaggi (42), passibili di manipolazioni anche vistose, già in sede di formulazione dei quesiti da sottoporre alla gente.

¹² Assai istruttivo, al riguardo, il fenomeno del c.d. “negazionismo” di cui si hanno frequenti e varie testimonianze in molti campi (dall’olocausto alla emergenza sanitaria, per fare solo i primi esempi che vengono in mente).

di governo che ha portato alla formazione del Governo Draghi, il cui esito è risultato di sicuro, almeno in parte, distorto per effetto del carattere preorientato del quesito avente ad oggetto il sostegno da dare ovvero negare al neocostituito Governo. La qual cosa, poi, riguardata da una generale prospettiva, ripropone – qui in modo particolarmente vistoso, eclatante – la questione di fondo relativa al rilievo che è da assegnare, più (e prima ancora) che alle risposte (alle decisioni), alle domande che le precedono e determinano¹³.

D'altronde, innumerevoli sono state (e sono) le testimonianze consegnateci della degenerazione della democrazia in oclocrazia, delle quali la più tragica e benefica allo stesso tempo (e non sembri paradossale questa duplice qualificazione) è data – come si sa – dal processo a Gesù (benefica perché, se la folla non avesse fatto la scelta sbagliata che ha fatto, non avrebbe potuto perfezionarsi il disegno divino di salvezza dell'umanità)¹⁴.

Già queste prime e scarse notazioni introduttive allo studio rendono dunque (spero, con sufficiente chiarezza) l'idea del fatto che – come si dice nel titolo dato allo studio stesso – la democrazia è come una macchina ferma nel cuore di una galleria e che è, sì, una risorsa preziosa ed imperdibile ma è anche, allo stesso tempo, un immane problema ad oggi in attesa di essere in qualche modo risolto, una macchina che ha insomma bisogno del soccorso necessario a trainarla fuori dal *tunnel* nel quale si trova sì da potere, dopo i necessari aggiustamenti, seguitare a rimettersi in moto e tornare così a rendersi utile.

¹³ Non c'è, d'altronde, di che stupirsi: anche in occasione di manifestazioni genuine di democrazia, quali quelle che si hanno ricorrendo allo strumento del referendum, la formulazione della domanda gioca, in maggiore o minore misura, un ruolo di primario rilievo, già al fine di stabilire se essa possa considerarsi ammissibile e, quindi, del risultato nei singoli casi prodotto. E così è pure, in genere, per ogni istanza che prelude ad una decisione (ad es., per la prospettazione delle questioni di costituzionalità o, in genere, per le domande in genere fatte ai giudici).

¹⁴ In tema, mi limito qui solo a richiamare l'accurata ed argomentata analisi del noto passo giovanneo fatta da A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, cit., spec. 189 ss., e, poi, da G. ZAGREBELSKY, *Il "Crucifige!" e la democrazia*, Einaudi, Torino 1995, nonché gli approfonditi studi di M. MIGLIETTA, tra i quali il suo *I.N.R.I. Studi e riflessioni intorno al processo a Gesù*, Satura, Napoli 2011.

2. Il bisogno di riformare le istituzioni e, più ancora, la società, le alterazioni vistose cui è andata soggetta la forma di Stato, rese visibili dalle torsioni patite da ciascun "tipo" di democrazia (con specifico riguardo a quella rappresentativa)

Il principale merito che va, a mia opinione, riconosciuto al saggio di C. è di aver richiamato gli studiosi in genere e i costituzionalisti in ispecie a non prestare attenzione unicamente al piano delle strutture di apparato, ricercando quali correttivi si rendano indispensabili e urgenti al fine di porre almeno in parte rimedio ai guasti maggiormente vistosi, a partire proprio dal corpo sociale e dalle dinamiche che in essa s'impiantano e svolgono.

Certo, il tema delle riforme istituzionali occupa – si può dire, stabilmente – centralità di posto nell'agenda delle cose da fare con carattere di priorità. Il piano, però, al quale ancora prima (e di più) occorre dedicarsi è quello sottostante della società, che quelle strutture porta sopra di sé e sorregge. Altrimenti, si commetterebbe lo stesso errore madornale che si fa nel vedere la punta di un *iceberg*, ritenendo che galleggi sulla superficie dell'acqua privo della montagna sottostante.

In realtà, i due piani vanno simultaneamente e congiuntamente osservati, anche per le evidenti mutue implicazioni che s'intrattengono tra ciò che sta sull'uno e sull'altro. Agire, dunque, unicamente su uno di essi, lasciando l'altro così com'è, non soltanto si rivelerebbe un'operazione parziale ma – di più – si rischierebbe di dar vita ad effetti deformanti, inidonei a conseguire gli obiettivi avuti di mira e suscettibili, anzi, di peggiorare ancora di più lo stato delle cose, accelerando ulteriormente la deriva in atto e dando una vigorosa spinta in avanti al processo degenerativo della democrazia.

Per comodità di analisi, terrò ad ogni buon conto distinta l'analisi relativa all'uno da quella riguardante l'altro piano.

Il tema delle riforme costituzionali ed istituzionali in genere ha – come si sa – risalenti ascendenze; può, anzi, dirsi che non sia mai passato di moda e che,

piuttosto, torni ad ondate a ripresentarsi in forme ora più ed ora meno accentuate e vistose.

Da un certo punto di vista, si spiega che esso si ponga quale una “costante” del dibattito teorico e politico. Non sempre, infatti, è sufficiente adeguare unicamente per via interpretativa enunciati normativi vecchi ad una realtà nuova, tanto più laddove quest’ultima si presenti profondamente cambiata anche rispetto ad un passato non remoto. Con riguardo, poi, ad alcuni punti della trama costituzionale il problema dell’adeguamento normativo si pone con particolare evidenza, specie in considerazione dei mutamenti profondi registratisi nel sistema dei partiti, non soltanto in alcuni momenti non poco sofferti della complessiva vicenda repubblicana (penso, ad es., agli effetti prodotti dal ciclone Tangentopoli che ha, invero, segnato un’autentica svolta epocale, di sistema) ma anche in alcune stagioni, quale appunto la presente, nel corso delle quali sono state messe a nudo le strutturali carenze interne ai partiti (e, di riflesso, al sistema dagli stessi composto), ad oggi alla ricerca di una sia pur relativa quiete e di una qualche stabilità che sembrano autentici miraggi o, come che sia, mete lontanissime da raggiungere.

Per altro verso, non si trascuri la circostanza per cui, in conseguenza del mancato adeguamento in parola, se ne sono avuti (e seguitano ad aversi) riflessi immediati e di non poco momento, seppur non sempre nitidamente visibili, sia per le dinamiche caratterizzanti i rapporti tra i massimi organi dello Stato (la c.d. “forma di governo”) e sia pure per quelli che connotano i rapporti tra apparato governante nel suo insieme e comunità governata (la c.d. “forma di Stato”, etichetta questa che, nondimeno, al pari della prima richiederebbe non poche precisazioni di cui tuttavia non è questa la sede).

Ebbene, ciascuna delle forme suddette è andata incontro a significative torsioni rispetto al figurino per esse delineato nella Carta costituzionale. La qual cosa, già di per sé, costituisce inequivoca riprova del fatto che le disposizioni della Carta stessa non sono riuscite a centrare l’obiettivo per il quale erano state pensate di dare un qualche orientamento, se non pure un ordine, a dinamiche politico-sociali da esse tendenzialmente e in rilevante misura debordanti.

Certo, nessuno è così ingenuo da credere (o inconsapevole da non sapere) che, dove più dove meno, le dinamiche in parola intraprendono vie tutte loro di svolgimento, discostandosi pertanto in sensibile misura dal disegno costituzionale. E, tuttavia, la strutturale duttilità e malleabilità che è propria degli enunciati della Carta, anche nella parte organizzativa (seppur in minore misura rispetto a quella sostantiva e, ovviamente, più ancora rispetto agli enunciati espressivi dei valori fondamentali dell'ordinamento), dà loro modo di assorbire gran parte delle novità che l'esperienza produce a getto continuo, sì da rivelarsi comunque un fatto episodico ed eccezionale il mutamento degli enunciati stessi con le procedure al riguardo dalla stessa Carta previste¹⁵.

Si dà, nondimeno, un punto di rottura, oltre il quale solo col costo di evidenti forzature interpretative si possono reciprocamente conciliare forma e sostanza costituzionale e si impone pertanto di necessità il ricorso alle procedure suddette al fine di realizzare una qualche convergenza dei termini della relazione in parola, se non pure il loro perfetto allineamento.

Quel che è certo (perlomeno, così a me pare), con riguardo al valore democratico ed alle sue tipiche e più salienti espressioni, è che in nessuna delle sue forme esso può dirsi affermatosi in misura complessivamente accettabile, se non pure compiutamente appagante.

Secondo una sistemazione ormai da tempo in uso, al piano della forma di Stato si darebbero tre "tipi" di democrazia che, già *ab antiquo*, hanno segnato le più rilevanti vicende degli ordinamenti di tradizioni costituzionali liberal-democratiche, quale il nostro, "tipi" tutti – è stato messo da tempo in chiaro con

¹⁵ Di mutamenti taciti e revisioni costituzionali si è, ancora non molto tempo addietro, discorso in occasione del convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro l'8 e il 9 giugno 2018 su *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; più di recente, S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2019, 23 marzo 2019, 335 ss.; F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, FrancoAngeli, Milano 2019; M.C. CARBONE, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano*, Cacucci, Bari 2019; M.P. IADICICCO, *Dinamiche costituzionali. Spunti di riflessione sull'esperienza italiana*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3/2019, 20 gennaio 2020, e i contributi di più autori che sono nel fasc. monografico 1/2020 di *Dir. cost.*, dal titolo *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia e R. Bin.

dovizia di argomenti – comunque andati sempre di più incontro a deformanti applicazioni ed a limiti evidenti di rendimento.

Per un verso, infatti, la democrazia diretta presenta carattere necessariamente episodico e frammentario, di certo inadeguato ad assicurare un costante, efficace ed organico governo della cosa pubblica¹⁶ o, come che sia, a riproporre, sia pure con forme e contenuti complessivamente originali, il modello invalso nelle *poleis* dell'antichità greca¹⁷.

Per un altro verso, poi, la democrazia pluralista, la forma più evoluta ma anche ad oggi la più acerba di democrazia¹⁸, che si avvale del ruolo giocato dalle formazioni sociali quali *trait d'union* tra comunità governata ed apparato governante, non è riuscita a liberarsi di un vizio di origine di cui si ha riscontro anche negli ordinamenti più aperti e sensibili al pluralismo associativo, un vizio produttivo di un autentico paradosso insoluto. Ed è che il tipo in parola può dimostrare servente in modo efficace il valore democratico alla sola condizione che quest'ultimo effettivamente si affermi in seno alle formazioni stesse, a partire dai partiti e dai sindacati¹⁹. La qual cosa, purtroppo, non si è avuta e non si ha, al di là di ogni contraria dichiarazione di facciata venuta da questa o quella formazione sociale. La frattura tra il vertice governante e la base degli iscritti è un fatto oggettivo, in alcuni gruppi sociali di palmare evidenza, testimoniato da posizioni di potere stabilmente detenute da un personale "politico" (in senso lato) refrattario al ricambio interno ed assai poco disponibile ad assoggettarsi a forme incisive di controllo da parte della comunità dei componenti il gruppo. D'altro canto, l'insofferenza di frazioni interne a quest'ultimo è resa evidente dalla fuoruscita frequente di alcune di esse, con la

¹⁶ ... senza peraltro trascurare gli effetti distorsivi prodotti da alcune loro espressioni, quali quelle, cui si è dietro accennato, di cui si ha riscontro in relazione alla formulazione dei quesiti referendari.

¹⁷ Lo stesso C. ha, da ultimo, licenziato un altro saggio monografico in cui ne richiama i tratti maggiormente salienti ed espressivi (v., dunque, *L'eredità ideologica della "politica" antica*, cit., spec. cap. I).

¹⁸ Ne ha rappresentato, con mirabile sintesi, i tratti maggiormente espressivi T. MARTINES, *La democrazia pluralista*, in *Ann. Univ. Messina*, 1963-64, 23 ss., ora anche in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Giuffrè, Milano 2000, 239 ss.

¹⁹ Se ne discorre con riferimento ai primi, ancora di recente, nel mio *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 25 gennaio 2021, 124 ss., nonché, ora, in P. LOGROSCINO e M. SALERNO, *Metodo democratico e qualità della classe politica*, in *DPCE on line*, 1/2021.

conseguente costituzione di nuove formazioni che, poi, a loro volta, riproducono assai spesso il medesimo vizio già riscontrato nel gruppo di origine, alle volte persino in forme ancora più accentuate e vistose²⁰.

Quanto, infine, alla democrazia rappresentativa, che rimane pur sempre il tipo-base al quale sono tenuti a raccordarsi i tipi restanti, della crisi dilaniante che da tempo l'affligge si è detto in innumerevoli sedi e da angoli visuali diversi, sì da non rendersi qui necessario spendere alcuna parola ad ulteriore sua conferma²¹.

Ciò che, però, ad ogni buon conto maggiormente preme mettere ora in evidenza è che nella scarsa rappresentatività dei rappresentanti, quale spia eloquente della crisi suddetta, si rispecchia ed emblematicamente esprime una generale crisi dei rappresentati²²: a riprova, appunto, del fatto che la radice di ogni vizio si annida nel profondo del corpo sociale, al piano cioè sottostante rispetto a quello in cui si situano le strutture istituzionali, per poi ridondare e riflettersi al livello superiore. Tagliando le erbacce che fuoriescono da un terreno unicamente nelle loro punte, senza estirparle dal terreno stesso, equivale – come si sa – a rendere ancora più forte la pianta che le produce e che in breve tempo è in grado di sostituirla con altre ancora più invasive di quelle che le hanno precedute.

Non è, dunque, per mero accidente che la più avvertita dottrina abbia da tempo rilevato, con specifico riguardo alla forma di governo parlamentare, la più diffusa – come si sa – in Europa, la sua non rispondenza al valore democratico²³, in tal modo mettendo a nudo, in un sol colpo, le carenze sia della forma di governo in parola e sia pure della forma di Stato in cui essa s'inscrive e svolge. Una forma di governo, questa, che, pur nelle sue non poche varianti, accusa tuttavia vistosi ritardi rispetto

²⁰ Per parlare chiaro e tondo, sappiamo tutti che ciò non di rado si deve alla fame insaziabile di potere di cui alcuni personaggi politici sono afflitti, anche se la giustificazione che sempre se ne dà fa riferimento a differenze di programmi e di metodi dell'azione politica.

²¹ Riferimenti ed indicazioni possono ora aversi dal mio scritto da ult. cit.

²² Di quest'ultima ha, in ispecie, discorso soprattutto M. LUCIANI, cui si deve una sua efficace rappresentazione che ha avuto meritoria fortuna (v., dunque, di quest'ultimo, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss., e, più di recente, dello stesso, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, 113 ss., spec. 128).

²³ Lungimirante ed ispirato, al riguardo, il crudo affresco che ne ha fatto, ormai più di cinquant'anni addietro, T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967.

alle profonde trasformazioni avutesi nella società. Come rileva di sfuggita C. (28), è rimasta in buona sostanza immutata rispetto all'assetto datovi dal Costituente; ciò che, poi, specie in talune circostanze, ha comportato inconvenienti di non poco conto²⁴.

Ora, è un dato di comune esperienza quello per cui la crisi della democrazia rappresentativa si pone, in buona sostanza, quale lo specchio in ambito di apparato della crisi dei partiti politici, che a giudizio di una sensibile dottrina si sarebbero "liquefatti", mentre secondo una più temperata lettura, patrocinata da altri studiosi, si sarebbero profondamente trasformati²⁵. Sta di fatto che seguitiamo ad adoperare la medesima etichetta con riferimento a "cose" col tempo divenute molto diverse.

Il partito è – come si sa – la formazione sociale per antonomasia chiamata a farsi carico dell'interesse generale secondo una visione di parte. Purtroppo, come ci si è trovati costretti ancora di recente a riconoscere²⁶, c'è la visione di parte ma essa non sempre (ma, forse, ancora meglio si farebbe a dire: di rado) si orienta verso la cura

²⁴ Si pensi, per fare ora solo un cenno ad una recente vicenda, a quanto accaduto nel gennaio scorso allorché il Presidente del Consiglio Conte, presentatosi in Parlamento a seguito del disimpegno d'Italia Viva, chiamatasi fuori dal Governo, ha ricevuto, sì, la conferma della fiducia da parte dei votanti ma non della maggioranza dei componenti l'assemblea, trovandosi però subito appresso costretto a rassegnare le dimissioni, non potendo chiaramente seguire nell'attività di governo a quelle condizioni.

La vicenda [sulla quale, se si vuole, può vedersi il mio *Editoriale*, dal titolo *Il lascito della "pseudocrisi" di governo del Conte-bis*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 20 gennaio 2021] è assai istruttiva sotto più aspetti, il principale dei quali – per ciò che è ora di specifico interesse – è quello di aver reso palese la necessità di far luogo urgentemente ad una revisione del meccanismo previsto nell'art. 94 Cost., convertendo la maggioranza semplice, stabilita per la concessione e la revoca della fiducia, in assoluta. Naturalmente, può poi pensarsi anche a soluzioni ancora più innovative, quale quella – periodicamente affacciata nei dibattiti sulle riforme – di introdurre la sfiducia costruttiva, ecc. Dubito, però, che, quanto meno a breve, vedremo qualcosa di concreto al riguardo.

²⁵ Nel primo senso, part., F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, a cura di A. Morelli e G. Moschella, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 67 ss.; nel secondo, tra gli altri, AA.VV., *Le trasformazioni dei partiti politici*, a cura di F. Raniolo, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004; S. CURRERI - G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 23/2018, 5 dicembre 2018, 1 ss.; S. BONFIGLIO, *Il partito politico come elemento di trasformazione della rappresentanza e delle istituzioni statali (Dalla tardiva legalizzazione dei partiti all'incorporazione autoritaria del partito unico)*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2/2019, 1 ss.; utili indicazioni possono, infine, aversi da AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, a cura di S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo, Editoriale Scientifica, Napoli 2020 (e part., *ivi*, le notazioni introduttive svolte da S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, 9 ss., e il quadro di sintesi che è in A. SAIITA, *I partiti politici*, 313 ss.).

²⁶ ... nel mio *Editoriale* dal titolo *Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 5 febbraio 2021.

dell'interesse generale. Sta proprio qui la radice da cui si alimenta, riproducendosi in forme sempre più vistose, il vizio del carattere autoreferenziale dei partiti, avvertiti da larga porzione della pubblica opinione come una sorta di corpo estraneo alla società, non già quale una delle sue maggiori espressioni (forse, proprio quella che più di ogni altra incarna, o meglio *dovrebbe* incarnare, il valore del pluralismo): di più, un corpo che si rivolta contro la società stessa che in essi vede spesso dei parassiti o – se posso dire con cruda franchezza – delle sanguisughe. La disaffezione, che talora purtroppo trasmoda in vero e proprio disgusto, è un sentimento largamente diffuso.

Nulla di più profondamente inesatto, secondo modello costituzionale; e, però, anche tutto drammaticamente vero, seppur – riconosco – con una qualche esasperazione dei toni, secondo esperienza.

Al di là, ora, di alcune raffigurazioni che potrebbero apparire radicali e deformanti, è un dato quello per cui i partiti hanno in larga misura perduto credibilità circa la loro capacità di progettazione delle soluzioni adeguate alla massa imponente e schiacciante dei problemi che affliggono la società nel tempo presente, viepiù acuitisi per effetto della emersione di emergenze plurime, ormai endemiche (da quella climatica a quella migratoria, terroristica, ecc.), per non dire ora di quella sanitaria, che ci auguriamo essere transeunte.

È bene nondimeno sgombrare il campo da un equivoco ricorrente, in particolare dall'idea secondo cui le carenze in parola sarebbero almeno in parte da addebitare al crollo delle ideologie, fonti d'ispirazione nella elaborazione della progettazione suddetta. In realtà, se è vero che il venire meno della connotazione ideologica ha, in significativa misura, concorso a quella dissoluzione ovvero profonda trasformazione dei partiti, di cui poc'anzi si diceva, l'incapacità di progettazione rimanda alla più generale questione relativa alla selezione ed al modo di essere e di operare del personale politico e, dunque, a difetti di struttura riscontrabili in seno al corpo sociale da cui lo stesso è attinto. D'altronde, non è certo per mero accidente che, ancora fino a qualche decennio addietro, uomini politici chiamati a responsabilità di governo, al di là delle carenze dagli stessi esibite, dimostravano ad

ogni buon conto di essere portatori di una non disprezzabile cultura istituzionale e, ancora più a fondo, di cultura *tout court*, della quale invece si fatica a rinvenire traccia nei volti nuovi della politica²⁷. La qual cosa si doveva, appunto, al modo con cui i primi risultavano formati, al *cursus honorum* che dovevano dimostrare di aver maturato in seno ai partiti di appartenenza, già nelle loro formazioni giovanili, prima ancora che, con la necessaria gradualità, nelle istituzioni, a partire dalle assemblee elettive locali. Oggi, di contro, non è affatto raro assistere a volti dapprima del tutto sconosciuti, sovente estranei al mondo dei politici di professione, proiettati subito al centro del teatro politico e chiamati a recitare parti di primo piano, sovente con molta improvvisazione e senza alcuna conoscenza dei meccanismi estremamente delicati e complessi della macchina statale. Un compito improbo, viepiù ostacolato da plurime ed ingravescenti emergenze che a getto continuo piovono sul capo di una società sguarnita di armi efficaci con le quali potervi fare fronte.

Sempre non a caso, poi, come si diceva, si attinge sempre più di frequente a personale estraneo ai partiti; sono proprio questi ultimi a dover sacrificare quanti al loro interno si spendono da anni in attività di servizio, sollecitando personaggi provenienti da altri mondi (della cultura e, in genere, di istituzioni diverse dalle formazioni propriamente politiche) ad impegnarsi attivamente in un ruolo di “supplenza” che loro non competerebbe, consapevoli della sussistenza di ostacoli di vario genere alla ripresentazione a rotazione sempre degli stessi volti, non più graditi a larghi strati della pubblica opinione.

Come che stiano al riguardo le cose, sta di fatto che, al tirar delle somme, la crisi dei partiti, al piano delle istituzioni, ridonda e si converte *ipso facto* in crisi della direzione politica²⁸ e, ancora più a fondo, della democrazia rappresentativa e, per

²⁷ Non a caso, peraltro, la vacuità dei contenuti è malamente mascherata non di rado da un linguaggio aggressivo, infarcito di *slogan* e, alle volte, di termini irriferribili.

²⁸ Recessiva la nozione d'indirizzo politico, pure sapientemente teorizzata in tempi ormai risalenti (specie ad opera di Mortati, Crisafulli e Martines) e tuttavia incapace di farsi valere a modo e rispecchiare fedelmente nell'esperienza; ciononostante, seguita ad esercitare un certo fascino tra gli studiosi, che vi si sono dedicati con contributi monografici (v., part., A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; quanto poi alla nozione di atto politico, v. A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Jovene, Napoli 2020, che non trascura –

ciò stesso, in crisi della democrazia *tout court*, ove si convenga che di siffatta specie un ordinamento di tradizioni liberal-democratiche non possa comunque fare a meno.

3. *La sofferta ricerca di un nuovo “tipo” di democrazia, il mutamento profondo che si attende sia nelle regole istituzionali sia nelle regolarità della politica, le responsabilità della cultura giuridica in genere e costituzionalistica in ispecie in ordine alla messa a punto di un quadro organico di riforme che tenga altresì conto del carattere tecnologicamente orientato della organizzazione sociale*

Se le cose stanno come qui sono state sommariamente rappresentate, occorre chiedersi cosa possa farsi al fine di poterle, seppur solo in parte, cambiare, rimediando almeno alle più vistose storture in atto esistenti, cui si deve il “tasso” assai basso di effettiva democrazia di cui si ha riscontro nel modo di essere e di funzionare delle strutture istituzionali.

Debbo essere al riguardo franco; e, fermo restando – come si diceva – il carattere indisponibile della democrazia rappresentativa, a me pare che, una volta acquisita la conferma delle gravi carenze che affliggono i “tipi” suddetti di democrazia, si dimostri inevitabile andare alla ricerca di soluzioni radicalmente innovative, producendo uno sforzo di fantasia idoneo a portarsi oltre la soglia raggiunta dai “tipi” in parola. Si rende, insomma, necessario “inventare” ancora un “tipo”, profondamente diverso dagli altri e ad integrazione di questi, che in special modo si ponga a supporto della democrazia rappresentativa, comunque bisognosa di essere rigenerata *ab ovo*: un “tipo”, perciò, complessivamente rispondente al bisogno vitale di preservare (e, anzi, ulteriormente promuovere) il pluralismo sociale fondato sulle grandi idee-forza di libertà, eguaglianza, giustizia.

Brancoliamo, però, nel buio circa la ricetta buona al conseguimento di quest’obiettivo.

part., a 160 ss. – di evidenziarne il “declino” in alcuni orientamenti giurisprudenziali). Singolare contrasto, questo, tra il rilievo teorico e i deludenti risultati pratici.

Per ciò che attiene alle riforme di ordine politico-istituzionale, resto convinto (ed anzi vado sempre di più radicandomi in questo convincimento²⁹) che debba farsi luogo ad un profondo rinnovamento sia delle regole che delle regolarità della politica, ciascuna specie potendosi offrire in supporto dell'altra e concorrere, per la sua parte, alla sua rigenerazione. Temo, tuttavia, che il nodo della crisi dei partiti non possa essere sciolto agevolmente proprio perché affonda le sue radici non già al piano alto dell'apparato bensì a quello basso della società, bisognoso di una corposa opera di ristrutturazione, un piano nel quale i partiti si costituiscono, componendosi e scomponendosi in forme plurime, sotto la spinta di fattori dalla varia natura, estrazione, intensità, in ciò peraltro agevolati dalla instabilità (per non dire, dalla vera e propria inconsistenza) del "sistema" dagli stessi composto.

Com'è stato da tempo chiarito, molto può fare al riguardo una mirata riforma della disciplina elettorale; non ci si aspetti tuttavia che da essa, pur se messa a punto nel migliore dei modi, possa venire il colpo di bacchetta magica in grado di mettere ogni cosa al proprio posto. Sta di fatto che l'esperienza c'insegna – ormai senza più alcun dubbio – che gli interventi riformatori su questo fronte hanno dimostrato una resa assai poco rilevante.

Due dati appaiono essere al riguardo particolarmente istruttivi.

Il primo è costituito dall'affannosa ed inquieta (e però fin qui improduttiva) ricerca della soluzione più adeguata alla conversione dei voti in seggi al fine di coniugare una composizione delle Camere quanto più possibile rispondente alle reali tendenze del corpo elettorale con il bisogno indisponibile di assicurare un'adeguata governabilità del Paese.

Il secondo, sul quale opportunamente C. invita a fermare l'attenzione (29), è dato dal fatto che la disciplina elettorale è stata riscritta ben otto volte in pochi decenni. La qual cosa, poi, per la sua parte, a giudizio di C., avrebbe fatto crescere "il grado di 'delegittimazione morale' della costituzione vigente", che in realtà, a mio modo di vedere, ha perso consenso, più che in conseguenza della instabilità esibita dalla disciplina suddetta, a motivo della subdola manovra posta in essere da tempo dai

²⁹ ... ancora da ultimo, rappresentato nel mio *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, cit.

governanti di ieri e di oggi che hanno accreditato (ed accreditano) presso la pubblica opinione l'idea che le colpe dei guasti sarebbero principalmente (se non pure esclusivamente) da imputare alla Carta, fatta male o, come che sia, ormai inadeguata, facendosi pertanto della stessa un bersaglio di comodo, esattamente così come si fa con le sagome del luna park, erette al solo scopo di essere abbattute. Ad ogni buon conto, è bene mettere in chiaro che la perdita di consenso investe non già i valori fondamentali, saldamente radicati per fortuna nel corpo sociale, ma, per un verso, l'uso strumentale, piegato a fini talora inconfessabili, che ne hanno fatto (e ne fanno) i decisori politico-istituzionali e, per un altro verso, il modo con cui la stessa Carta vi ha dato svolgimento: non già, per vero, nella sua parte sostantiva, alla quale pubblica opinione e studiosi non imputano particolari carenze, bensì nella disciplina dell'organizzazione, specificamente negli ingranaggi preposti alla definizione delle linee della direzione politica, assai meno (e, forse, nient'affatto) in quelli di garanzia, al di fuori – si badi – di quanto attiene all'universo della giustizia, attraversato e segnato da gravi tensioni e non rimosse contraddizioni³⁰. Un siffatto modo di vedere le cose denuncia, tuttavia, ingenuità e miopia allo stesso tempo in capo a coloro che, in modo asfittico e parziale, reputano che unicamente (parte del)la organizzazione richieda di essere opportunamente corretta. Il vero è che occorrerebbe piuttosto iniziare proprio dalla parte sostantiva e, anzi, dagli stessi principi fondamentali (perlomeno da alcuni di essi), non già – è appena il caso qui, a scanso di equivoci, di avvertire – al fine di rimuoverli e sostituirli con altri (cosa che, per la teoria classica della Costituzione, potrebbe aversi unicamente per mano di un nuovo potere costituente e ne disvelerebbe, pertanto, l'avvento), bensì, all'inverso, di renderli ancora più saldi ed incisivi, facendone pertanto viepiù espandere la vis qualificatoria dell'esperienza³¹. Ed è

³⁰ Non però per ciò che riguarda la giurisdizione costituzionale che seguita – meritoriamente – a catturare consensi in seno alla pubblica opinione ed anche presso larghi strati della dottrina che, nondimeno, non si nasconde oscillazioni e vere e proprie contraddizioni in alcuni orientamenti giurisprudenziali.

³¹ Solo alcuni esempi al riguardo; e, dunque, si pensi all'opportunità di fare esplicita menzione dell'Unione europea nell'art. 11 o della salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema nell'art. 9 e, ancora, ma il vero è che occorrerebbe far luogo ad un complessivo ripensamento della condizione dei non cittadini, di quelli c.d. "extracomunitari" come pure dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione, che tenga conto, per un verso, del carattere ormai significativamente multinazionale del nostro Stato e,

chiaro (perlomeno, così a me pare) che, solo dopo che saranno rimessi a punto gli enunciati espressivi dei fini-valori fondamentali dell'ordinamento e, a seguire, quelli della parte sostantiva che ne costituiscono l'immediata specificazione-attuazione, può pensarsi alle ulteriori, conseguenti innovazioni da apportare alla Carta³², con specifico riguardo alla organizzazione.

Ad ogni buon conto, oltre la mera indicazione di metodo, di linea di sviluppo del processo riformatore, la riflessione qui svolta non può spingersi, dedicandosi alla illustrazione di dettagli che richiederebbero uno studio ad essi specificamente dedicato ed uno spazio ora non disponibile.

Sta di fatto, però, che nuove discipline concernenti enunciati diversi da quelli della parte organizzativa non sono, come si sa, all'ordine del giorno dell'agenda politica ed anche per questa ragione, per concretezza di analisi, non giova qui dirne ulteriormente.

Quanto alla seconda parte, i progetti col tempo messi a punto di una riforma "organica"³³ della Costituzione sono andati – come si sa – incontro ad ostacoli insormontabili, l'unica revisione dotata di ampiezza di raggio arrivata in porto essendo costituita – come tutti sanno – unicamente da quella del 2001 con riguardo al Titolo V. È pur vero, tuttavia, che anche novità dall'oggetto apparentemente circoscritto, quale da ultimo quella che ha portato al "taglio" dei parlamentari, si sono dimostrate (e si dimostrano) idonee ad aprirsi a ventaglio, producendo effetti a raggiera per l'intero campo della organizzazione. Non a caso, d'altronde, si fa notare da parte di molti come proprio l'ultima innovazione, appena richiamata, sia in attesa del suo congruo, necessario (e – aggiungo –, man mano che si avvicina la

per un altro verso, del processo di globalizzazione ormai avanzato, come pure del rilievo crescente della scienza e della tecnologia praticamente in ogni ambito della vita di relazione.

³² ... e, discendendo, ad altri documenti normativi, a partire dai regolamenti camerati, il cui rilievo per la rigenerazione della democrazia rappresentativa non ha bisogno di essere qui nuovamente esplicitato.

³³ ... che, poi, alla luce di quanto si è appena venuti dicendo, veramente tale non è, la "organicità" richiedendo quell'allargamento perlomeno alla prima parte della Carta, se non pure ai principi fondamentali, di cui non si ha traccia alcuna.

data delle prossime elezioni, urgente) completamente a mezzo di altre revisioni della Carta, oltre che dei regolamenti camerati e di altri atti ancora³⁴.

Mi corre l'obbligo, a riguardo di tutto ciò di cui si viene adesso dicendo, di rinnovare qui ancora una volta un pensiero già in altre occasioni espresso, mettendo pertanto a nudo le non poche responsabilità gravanti sulla cultura giuridica in genere e costituzionalistica in ispecie che, pur non avendo per vero mancato di far sentire la propria voce in merito alle innovazioni fatte ed a quelle progettate, tuttavia ha, complessivamente, prestato un servizio non in tutto adeguato alla mole dei problemi da risolvere ed all'impegno dagli stessi allo scopo richiesto.

Forse, il maggior ausilio potrà venire *ab extra*, da discipline scientifiche diverse da quelle di diritto, che hanno reso eloquente testimonianza di un fermento interno fecondo e foriero di esiti promettenti, anche appunto nelle loro applicazioni alle dinamiche delle istituzioni, a partire dalle discipline che variamente fanno oggetto di studio i prodotti della scienza e della tecnologia.

Tutti sanno, con specifico riguardo ai meccanismi della rappresentanza politica, che la pandemia ha obbligato ad un complessivo ripensamento del loro funzionamento, così come ha fatto in relazione ad altri organi di apparato; e si è persino ipotizzato che le stesse attività svolgentisi nelle assemblee elettive possano esercitarsi a distanza, ricorrendo all'ausilio della tecnologia.

Il dibattito è al riguardo ancora agli inizi, dimostrandosi complessivamente immaturo nelle ricostruzioni fin qui prospettate. Certo si è, ad ogni buon conto, che, prima o poi, dovrà farsi luogo ad un aggiornamento della disciplina (anche, ma evidentemente non solo, costituzionale), dotandola di un carattere – potrebbe dirsi – *tecnologicamente orientato*, per effetto del quale le attività suddette potrebbero manifestarsi in forme inusuali rispetto a quelle correnti. E, per l'intanto, così come si è soliti fare con gli enunciati legislativi (e subcostituzionali in genere), fatti

³⁴ Su ciò è in corso un fitto ed animato dibattito [riferimenti, per tutti, nei contributi che sono nel fasc. spec. 1/2021 di *Consulta OnLine* (www.giurcost.org) che ospita gli Atti del Seminario su *Il seguito del referendum sul "taglio dei parlamentari. Riflessioni in chiave comparata*, a cura di R. Tarchi, organizzato dalla Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo e dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento e svoltosi l'11 dicembre 2020].

oggetto d'interpretazione conforme a Costituzione, si dovrà produrre ogni sforzo possibile per accreditarne una lettura tecnologicamente orientata.

La grande scommessa del futuro che abbiamo ormai alle porte è come innestare armonicamente i ritrovati della scienza e della tecnologia nel corpo originario della democrazia rappresentativa senza snaturarlo o pregiudicarne la funzionalità ma, anzi, valorizzandone ancora di più le potenzialità. È però tutto da vedere se sapremo vincere questa scommessa in una stagione nella quale – per dirla con C. (33) – “dominano dovunque improvvisazione e incompetenza (non solo “crassa”, ma persino “colta”: si pensi alla contraddittorietà dei messaggi dei vari “scienziati” compulsati)”³⁵.

L'indicazione metodica data da C. è di “darci ‘obbiettivi’ flessibili, soluzioni ‘aperte’ e non ‘chiuse’. E dunque modalità di governo ‘complesse’” (34)³⁶.

4. Come procedere nell'opera di ristrutturazione della società?

È, ad ogni buon conto, di cruciale rilievo che maturi finalmente la consapevolezza del fatto che ogni riforma dell'apparato, dei meccanismi istituzionali e di quant'altro presiede all'esercizio del potere è fatalmente destinata a restare priva di effetti o, peggio, a dimostrarsi controproduttiva laddove – come si diceva – non preceduta e costantemente accompagnata da una incisiva opera di riconformazione

³⁵ Il rilievo è specificamente avanzato in relazione alle sensibili divergenze riscontratesi tra gli esperti in merito alla emergenza sanitaria in corso, ma – com'è chiaro – è generalizzabile, dal momento che non v'è campo materiale di esperienza nel quale, dove più e dove meno, non si riscontrino posizioni divaricate tra gli esperti stessi. Un fenomeno, questo, poi particolarmente inquietante laddove si riscontri (purtroppo, spesso solo *ex post*) l'incompetenza di alcuni esperti e scienziati, foriera di guasti d'incalcolabile entità [su ciò, ancora da ultimo, G. GEMMA, *L'incompetenza scientifica al potere: nuovo fronte del costituzionalismo liberaldemocratico*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2021, 9 febbraio 2021, 343 ss.].

D'altronde, la scienza, come si sa, è fatta così, procedendo – per riprendere la bella immagine popperiana – per successive falsificazioni di precedenti ritrovati dapprima giudicati sufficientemente attendibili, se non del tutto consolidati. Naturalmente, si danno anche affermazioni scientifiche non più confutate da alcuno (come quella per cui la terra non è piatta né immota ma gira attorno al sole), ma non è di questo – com'è chiaro – che si sta ora dicendo.

³⁶ Lo stesso C., nondimeno, ancora con specifico riguardo alla emergenza sanitaria, si dimostra avvertito del fatto che “non vi è stato un sufficiente tempo per assorbire ‘culturalmente’ l'impatto della novità” (43).

della struttura della società sottostante che regge e sostiene l'apparato stesso³⁷. Sarebbe altrimenti come immaginare, in presenza di un edificio fatiscente e traballante, che possa essere sufficiente il mero abbellimento del piano superiore senza prima pensare di renderne ancora più salde le basi portanti.

Si è già rammentato che il cuore del problema qui nuovamente discusso sta nella "crisi del rappresentato", che poi naturalmente si proietta e riflette nella crisi del rappresentante: crisi culturale – si è rilevato altrove – e, però proprio per ciò, di problematico, comunque arduo superamento. È dato infatti di assistere ad un "degrado di costume" – per dirla con C. – che ormai non lascia indenne alcun angolo del sistema istituzionale (emblematici, al riguardo, gli esempi della magistratura e dell'università: 45), per un verso, e della società, per un altro, il cui tessuto connettivo appare sfilacciato, lacerato da fenomeni di corruzione, di evasione fiscale diffusa (piccola o grande che sia) e di altri fattori ancora di rottura nei riguardi dei valori fondamentali espressivi dell'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta costituzionale.

Una riconformazione della struttura sociale che poi, a mia opinione, al fine di centrare l'ambizioso obiettivo al quale tende, è obbligata a tenersi lontana da entrambi i corni opposti di un'alternativa soffocante: da quello di una eteronormazione minutamente preformata e calata *dall'alto* (a colpi di leggi, per intenderci), che punti al complessivo rifacimento delle dinamiche sociali, come pure di una normazione per intero prodotta *dal basso* (o, diciamo meglio, *dal di dentro*), che cioè si affidi in via esclusiva a processi e meccanismi spontanei di autoregolazione della stessa società. Occorre, piuttosto, raggiungere un equilibrio tra le forme in parola di produzione giuridica che eviti di soffocare l'autodeterminazione della società, nelle sue maggiori espressioni interne, e che perciò dia a queste ultime un orientamento o, se vogliamo, un'indicazione di metodo, di principio, all'insegna dei valori suddetti. Insomma, un "modello",

³⁷ Di questo bisogno, peraltro, si mostra avvertita la più sensibile dottrina, restando ad ogni buon conto poi tutto da definire il modo i modi con cui far luogo al suo appagamento (riferimenti, di recente, in AA.VV., *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Giappichelli, Torino 2020).

quello qui patrocinato, che punti al fattivo, costruttivo, paritario concorso di entrambe le forme suddette.

In questa opera poderosa di ristrutturazione interna della società un ruolo di primo piano – com'è chiaro – sono chiamate a giocare le voci della cultura in genere. C. ne è pienamente avvertito, tant'è che dedica il secondo dei capitoli in cui si articola il suo saggio proprio alla spinosa questione della formazione, a mia opinione bisognosa di essere *funditus* ripensata, partendo proprio dai livelli e gradi più bassi, nei quali si gettano le basi portanti sulle quali poggia il bagaglio culturale di ciascun essere umano. C. indugia a lungo sulla organizzazione degli studi descrivendo con cura la parabola registratasi nel sistema degli studi, con il progressivo abbandono della "logica" della selezione fondata sul merito che stava a base della riforma Gentile, fino a pervenire all'attuale assetto che fa del conseguimento della laurea non già il punto di arrivo del percorso della formazione ma solo una tappa di un processo obbligato a portarsi ancora oltre al fine di assicurare le migliori *chances* di inserimento nel mondo del lavoro.

C. lega al problema della formazione quello dell'amministrazione della giustizia (57 ss.), rilevando come alcune storture che in seno a quest'ultima si riscontrano si debbano a carenze della prima, sulle quali indugia a lungo, soffermandosi specificamente sugli effetti prodotti dalla riforma dell'università.

Quanto alla magistratura, riconsiderata a tutto tondo (nella struttura interna come pure nelle funzioni), non si dubita, ovviamente, della centralità di posto ad essa spettante in seno alla trama istituzionale, viepiù evidenziata da talune recenti ed inquietanti vicende che l'hanno portata alla ribalta³⁸, avvalorando l'urgenza di un complessivo rifacimento dei meccanismi interni, senza il quale è incombente il rischio di una torsione irrimediabile del modello costituzionale che la riguarda, con riflessi immediati ed evidenti per l'esercizio neutro, imparziale, efficiente del *munus* alla stessa mandato dalla Carta.

Tutto ciò posto, le sorti della democrazia non possono, tuttavia, considerarsi dipendenti esclusivamente dalla riforma in parola, secondo quanto si è tentato di

³⁸ Mi riferisco ora, in ispecie, all'inquietante caso Palamara che attende ad oggi la sua necessaria chiarificazione, dalla pubblica opinione avvertita come pressante.

mostrare con le notazioni dietro svolte, dalle quali traspare – spero, con chiarezza – che il processo riformatore deve coinvolgere, al livello di apparato, l'intero assetto dei pubblici poteri, a partire proprio dalle sedi più direttamente collegate al corpo sociale (e, dunque, dalle assemblee elettive e, in genere, dagli organi della direzione politica), nel mentre al livello della società deve riguardare, in primo luogo, le formazioni sociali dalle quali si attinge la parte ad oggi più consistente del personale politico, i partiti.

5. In attesa di una svolta nell'esercizio delle pubbliche funzioni (con specifico riferimento ai raccordi tra legislazione e giurisdizione, in vista dell'ottimale appagamento dei diritti fondamentali e, in genere, dei più avvertiti bisogni in seno al corpo sociale)

Il vero è che, in attesa delle opportune innovazioni riguardanti, a un tempo, l'assetto dei pubblici poteri e, soprattutto, la struttura del corpo sociale, ciascun operatore, in sede di apparato così come in ambito comunitario, deve per l'istante fare fino in fondo la propria parte al fine di dare concretezza alle nobili affermazioni di principio contenute nella Carta, sì da concorrere alla massima loro implementazione possibile nell'esperienza³⁹.

Si richiede, dunque, una svolta nell'esercizio delle pubbliche funzioni; ed al riguardo C. non manca di dare utili indicazioni, segnalando, nella parte conclusiva del suo studio, con lucida preoccupazione, l'alterazione vistosa registratasi al piano dei rapporti tra legge e giurisdizione: un fenomeno, questo, dalle radici risalenti a circa cinquant'anni a questa parte, che rimandano ad alcune delle più vistose forme di sovraesposizione della giurisdizione (i pretori di assalto, l'uso alternativo del diritto) che “hanno dapprima indebolito ... e poi, in ultimo, portato ... quasi all'evaporazione” il modello costituzionale (60)⁴⁰. Di qui, la produzione di “una

³⁹ Mi torna ora in mente un arcinoto pensiero di J.F. Kennedy: “ask not what your country can do for you; ask what you can do for your country” (questo il titolo di un fortunato libro edito dalla Garzanti nel 2013).

⁴⁰ Non è, d'altronde, per mero accidente che sempre più di frequente si discorra da più parti e con varietà di argomenti di un populismo giudiziario quale spia eloquente di un generale populismo

legislazione sempre più pervasiva e fitta”, volta a “legare il più possibile le mani dei giudici”, senza peraltro tener conto del fatto che “la moltiplicazione delle regole moltiplica solo le occasioni di ‘interpretazione’ delle stesse” (60 s.). Ed è interessante notare – al di là delle riserve che questo perentorio giudizio solleva⁴¹ – nell’ultimo passo appena fedelmente trascritto, come il termine evocativo dell’attività svolta dai giudici sia imprigionato tra virgolette: quasi a significare che fatalmente non si sortirebbe l’effetto di una vera, genuina interpretazione.

Convengo, nondimeno, con C. a riguardo del fatto che l’ipertrofia degli enunciati legislativi non giovi né alla causa dell’ottimale esercizio della funzione giurisdizionale né, di riflesso, a quella della ottimale salvaguardia dei diritti (e, specularmente, dei doveri) costituzionali, specie di alcuni⁴². Ho avuto modo più volte di manifestare l’avviso, della cui bontà mi faccio sempre più persuaso, secondo cui la legge non si rafforza di certo spingendosi in discipline innaturalmente minute e dettagliate ma, all’inverso, dotandosi di enunciati dalla struttura nomologica duttile ed essenziale, in buona sostanza *per principia*⁴³, restando quindi demandato ai pratici (e, segnatamente, ai giudici) la produzione

istituzionale particolarmente diffuso ed inquietante (di recente e per tutti, v. A. MORELLI, *Il riduzionismo populista e i suoi effetti sulla rappresentanza politica e sulla giurisdizione*, in AA.VV., *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 106 ss., e F. VECCHIO, *Pericolo populista e riforme della giustizia. A proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell’obbligatorietà dell’azione penale*, in Riv. AIC (www.rivistaaic.it), 1/2021, 12 gennaio 2021, 65 ss., del quale v., inoltre, ora, con specifica attenzione al modo con cui alcuni uffici del pubblico ministero intendono ed incarnano il ruolo loro assegnato, *Il lato oscuro della forza: corporativismo giudiziario, stato costituzionale e costituzionalismo*, in corso di pubblicazione).

⁴¹ ... specie nella parte in cui parrebbe lasciare nell’ombra la circostanza per cui la sovraesposizione in parola, che pure conosce manifestazioni incongrue con i principi di base dello Stato costituzionale (a partire, ovviamente, da quello della separazione dei poteri), ha quale sua causa efficiente le annose e gravi carenze della rappresentanza politica.

⁴² Mi riferisco ora, in particolar modo, a quelli riguardanti un “universo” ad oggi bisognoso di essere in larga parte esplorato, il c.d. biodiritto (ma, di tutto ciò, in altri luoghi).

⁴³ Su ciò, peraltro, conviene uno schieramento di studiosi che va facendosi ogni giorno che passa sempre più nutrito [ex plurimis, R.G. CONTI, in più scritti, tra i quali, *Scelte di vita o di morte. Il giudice è garante della dignità umana? Relazione di cura, DAT e “congedo dalla vita” dopo la l. 219/2017*, Aracne, Roma 2019; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 170 s.; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in Riv. AIC (www.rivistaaic.it), 4/2018, 30 dicembre 2018, 407 ss., spec. 431; L. CHIEFFI, *Il diritto all’autodeterminazione terapeutica. Origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Giappichelli, Torino 2019, 90 ss.; A. AMATO, *Giudice comune europeo e applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell’UE: Corte di giustizia e Corte costituzionale a confronto*, in *Giur. cost.*, 1/2020, spec. 464 ss.].

delle regole idonee a darvi la opportuna specificazione-attuazione (e non già la mera applicazione, secondo l'antica, mitica ma ormai appunto smitizzata, idea del giudice *bouche de la loi*), in ragione delle peculiari esigenze dei casi.

Se, però, per un verso, l'ipertrofia legislativa si risolve in una grave torsione del modello costituzionale e, per ciò stesso, in un *vulnus* profondo per le situazioni soggettive da questo riconosciute, è pur vero, per un altro verso, che si assiste a gravi carenze della legislazione stessa in relazione ad alcuni beni costituzionalmente protetti, a partire proprio dai c.d. nuovi diritti cui dà "copertura" l'art. 2 della Carta, senza nondimeno che nella stessa se ne dia l'esplicito svolgimento. Diritti "senza legge" – è stato detto da una sensibile dottrina⁴⁴ – che, per ciò solo, obbligano la giurisprudenza ad una faticosa e sofferta opera di "invenzione", nel senso proprio del termine⁴⁵ che rimanda ad un'attività di scavo proprio negli strati più profondi del terreno costituzionale al fine di portare ad emersione quanto è in esso racchiuso e nascosto, apprestandovi quindi la necessaria salvaguardia. Un'opera di normazione, dunque, in primo luogo, e, poi, di effettiva tutela che, per effetto delle rilevate mancanze della legislazione, viene a cumularsi in capo ai giudici, in palese disprezzo di quel principio della separazione dei poteri che – secondo la già richiamata definizione dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 – si pone quale una delle due gambe sulle quali incede, nel suo quotidiano e non di rado travagliato cammino, la Costituzione e lo Stato che da questa prende il nome. Ed è pur vero che il principio in parola non può ormai più essere inteso come un tempo e che, dunque, forme moderate di normazione da parte dei giudici non soltanto sono da mettere in conto ma, di più,

⁴⁴ Tra gli altri, v. A. MORELLI, *I diritti senza legge*, e G. MOSCHELLA, *Ruolo dei giudici e ruolo del legislatore a tutela dei diritti fondamentali*, entrambi in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, Giappichelli, Torino 2016, risp., 1452 ss. e 1486 ss.; v., inoltre, i contributi ospitati nel fasc. 2/2016 di *Dir. pubbl.*; P. BONINI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra la legislazione per omissione e decisione giurisdizionale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 14/2017, 5 luglio 2017; G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 1/2018, 12 febbraio 2018.

⁴⁵ Ne ha discusso, con suggestive notazioni, part., P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2017. Le radici culturali di questo pensiero risalgono – com'è noto – alla sapienza giuridica romana [vi ho fatto richiamo nel mio *La "materia" costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2017, 12 dicembre 2017, spec. § 3].

si presentano congeniali al modello costituzionale, così come poc' anzi raffigurato nei suoi lineamenti essenziali. Il punto sta, però, nella misura in cui ciò possa (e debba) aversi, dove cioè si situi la soglia oltre la quale la "supplenza" non sia oltre modo tollerabile, apparendo piuttosto, per una singolare eterogenesi del fine, produttiva di guasti non di poco conto. È infatti chiaro che, laddove il principio suddetto dovesse risultare travolto⁴⁶, per ciò stesso verrebbe fatalmente meno anche l'altra gamba su cui si regge la Costituzione, il riconoscimento dei diritti fondamentali, che non può comunque aversi al di fuori dell'opera d'*inventio* posta in essere dal legislatore cui compete la responsabilità politica della linearità e correttezza del suo svolgimento⁴⁷, dando dunque voce a quelle che a me piace chiamare *consuetudini culturali* diffuse e profondamente radicate nel corpo sociale di riconoscimento dei bisogni elementari dell'uomo, dei suoi diritti inviolabili appunto⁴⁸.

Per altro verso, poi, ove dovesse riconoscersi in capo ai giudici il potere – in sé e per sé politico, nella sua ristretta e propria accezione – di "invenzione" di un diritto non posto dal legislatore, sarebbe giocoforza – fa opportunamente notare C. (63) – gravare il giudice stesso della responsabilità politica della decisione.

Trattando delle pratiche di giustizia, alle quali è dedicato il terzo ed ultimo capitolo dello scritto che ha dato lo spunto per questa succinta riflessione, C. (77 ss.) mette in evidenza con stringenti argomenti la consistenza del potere di cui i giudici dispongono, lasciando in ombra la forza conformativa della legge, "strumento effimero. Adottata, essa passa nel dominio dei decidenti" (91). La qual cosa è senza

⁴⁶ È ciò che è, a mia opinione, accaduto in occasione della discussa (e discutibile) vicenda *Cappato* che ha visto una vistosa sovraesposizione del giudice delle leggi, sollecitato *oborto collo* dalla perdurante inerzia del legislatore a far luogo ad una disciplina normativa che lo stesso giudice aveva in un primo momento riconosciuto essere espressiva di apprezzamento politico-discrezionale.

⁴⁷ Trattandosi, poi, del cuore pulsante della Costituzione, che dunque si situa al centro della "materia" costituzionale, la sua disciplina è, a mia opinione, da considerare riservata "a prima battuta" al legislatore costituzionale; ciò che, però, non si è avuto e non si ha (in relazione a taluni diritti, come si è fatto notare, non si assiste neppure alla entrata in campo della legge comune...), e temo dunque che sia sterile seguitare ad invocare l'utilizzo delle forme appropriate quando l'esperienza si presenta da queste sensibilmente discosta.

⁴⁸ Maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, possono, volendo, aversi dal mio *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in AA.VV., *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di V. Baldini, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 337 ss., nonché in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2016, 30 giugno 2016, 263 ss.

dubbio vera ma, forse, v'è in questo perentorio giudizio una qualche esasperazione del dato reale, ove si riconosca – come si deve – l'attitudine degli enunciati a delimitare, in maggiore o minore misura, l'area materiale entro la quale ne vanno ricercati i significati. Il vero è che nè la *disposizione* né la *norma* (ciò che è opera del legislatore e ciò che è opera dei pratici del diritto in genere e dei giudici in ispecie) possono rivendicare a pieno titolo per sé un ruolo "tirannico" da esercitare nell'esperienza giuridica, dovendosi pur sempre ricercare forme plurime di equilibrio in ragione dei casi, ciascuna di esse dando il proprio apporto alla produzione dell'effetto giuridico, vale a dire alla trasformazione della realtà che consegue alla loro produzione prima e applicazione poi.

6. Una succinta notazione finale a riguardo del ruolo di centrale rilievo giocato dalla scuola e dalla formazione culturale in genere al fine del rinnovamento di metodi e pratiche di esercizio del potere e della riconformazione della società e delle relazioni che in questa s'intrattengono e svolgono

Il pregio innegabile del saggio di C. sta, ad ogni buon conto, come si è già rilevato, proprio nell'aver messo in evidenza il filo invisibile che lega la formazione culturale in genere (e quella universitaria in ispecie) alle dinamiche di apparato, rilevando come talune carenze di sistema si alimentino dai guasti riscontrabili in seno al corpo sociale e, segnatamente, appunto nel mondo della scuola, sul quale C. ripetutamente e opportunamente insiste, e, in genere, nella struttura e nel modo di operare delle formazioni sociali, a partire ovviamente da quelle di maggior rilievo (non a caso fatte oggetto di esplicita menzione nella Carta).

E il vero è che se, per un verso, non dovesse farsi luogo a profondi mutamenti per ciò che attiene, in primo luogo, alla selezione ed alla formazione del personale docente e, quindi, ai metodi di insegnamento e di verifica della preparazione culturale dei discenti, come pure all'organizzazione del servizio didattico, e, per un altro verso, ad uno svecchiamento profondo delle regole e delle regolarità

riguardanti i partiti e gli altri gruppi sociali, ebbene sarebbe illusorio pensare di poter assistere a metodi e pratiche di esercizio del potere profondamente rinnovati e risolutamente orientati a ridare nuova linfa al valore democratico, nonché ai valori fondamentali restanti, considerati nel loro fare “sistema”⁴⁹.

D’altro canto, tornando per un’ultima notazione al cuore della Costituzione, è un dato di immediata evidenza quello per cui non può esservi riconoscimento (nel senso della effettiva, complessivamente appagante, salvaguardia) dei diritti inviolabili senza democrazia, e – naturalmente – viceversa; e, senza diritti (e democrazia), non v’è né Costituzione né Stato costituzionale: *simul stabunt vel simul cadent*.

Prenderne consapevolezza è già il primo, obbligato passo da compiere nel lungo percorso verso la rigenerazione del tessuto sociale e il rifacimento delle strutture istituzionali che, soli, possono assicurare l’integra trasmissione dell’ordinamento nel tempo e, con essa, assicurare alle generazioni che verranno un futuro – si spera – meno inquietante del travagliato presente.

⁴⁹ ... nella più densa, assiologicamente pregnante accezione del termine che – come si è tentato di mostrare altrove – vede ciascun valore non semplicemente concorrere per la propria parte a sorreggere gli altri ma, di più, immettersi nella stessa struttura costitutiva dei valori restanti e darne pertanto la complessiva connotazione.