

Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo*

di Antonio Ruggeri
(5 luglio 2006)

Sommario: 1. I controversi rapporti tra *regole costituzionali* e *regolarità della politica*, secondo "modello". - 2. Gli effetti di "rimbalzo" che possono aversi da parte di una revisione nei riguardi di un'altra, come pure a carico di regolarità alle prime variamente connesse (in ispecie, il singolare, artificioso legame determinatosi tra la c.d. *devolution* e l'introduzione del premierato). - 3. La forbice tra il quadro teorico-astratto e l'esperienza: le mutue implicazioni di *regole* e *regolarità*, secondo modello, e le resistenze frapposte dalle seconde a conformarsi pienamente alle prime (in ispecie, le modifiche tacite della forma di governo poste in essere a Costituzione invariata, con particolare riguardo a quelle introdotte o agevolate a formarsi dalla giurisprudenza costituzionale). - 4. L'avocazione al piano costituzionale di alcune regole relative alla forma di governo contenute in atti subcostituzionali e le garanzie che possono aversene circa la loro osservanza, alla condizione che le nuove regole costituzionali vengano alla luce con metodo *bipartisan*. - 5. Le regole riguardanti la forma di governo che gioverebbe inscrivere nella Carta (segnatamente, in merito alla definizione del sistema elettorale) ed il modo più adeguato per far luogo a siffatta trascrizione, al fine di preservare il necessario equilibrio tra il diritto costituzionale e il "diritto politico" (con particolare riguardo alla disciplina dei processi di produzione giuridica ed alla gestione delle crisi di governo). - 6. Cosa è ragionevole attendersi da nuove regole in tema di forma di governo inadeguate rispetto al contesto ovvero non sollecitate ad affermarsi da questo (ancora a proposito della "maxiriforma" e degli effetti di sistema che avrebbero potuto aversene, specie sul versante della "forma di Stato", qualora fosse stata confermata dalla prova referendaria).

1. I controversi rapporti tra regole costituzionali e regolarità della politica, secondo "modello"

Stabilire, sia pure in modo largamente approssimativo, quale relazione si intrattenga tra i termini che danno il titolo a questa mia succinta riflessione è assai arduo, forse davvero impossibile, specie in ragione del carattere sfuggente, comunque largamente controverso, del secondo dei termini stessi, inteso - come si sa - in varia, ora più ed ora meno larga, accezione^[1]. Al di là, poi, delle incertezze teoriche gravanti sul problema definitorio, ulteriori ed ugualmente vistose incertezze investono la descrizione e qualificazione degli sviluppi della forma di governo, come che sia intesa, rese viepiù palesi dal modo con cui sono complessivamente venute a maturazione le vicende politico-istituzionali del nostro Paese, nel segno di non poche contraddizioni, oscillazioni, oscure movenze^[2].

L'unica cosa sicura è la "complessità" del rapporto in parola, idoneo ad atteggiarsi in forme plurime, con tratti che, a seconda delle prospettive da cui sono riguardati, nonché del metodo o dei criteri utilizzati per la loro emersione, appaiono ora confusamente ed ora invece nitidamente tracciati.

Tenterò qui di delineare i lineamenti di fondo del "modello" (quanto meno, di quello che a me sembra essere il "modello") delle relazioni tra revisioni costituzionali e svolgimenti storico-politici della forma di governo, per quindi verificare, in un secondo momento, la sua capacità di tenuta alla luce delle più marcate tendenze affermatesi nell'esperienza costituzionale del nostro Paese, nonché le ulteriori innovazioni cui avrebbe potuto andare incontro per il caso che fosse stata confermata dalla prova referendaria la "maxiriforma" della Costituzione messa a punto nel corso della passata legislatura.

Va subito detto che, in prima approssimazione, i termini suddetti possono variamente succedersi l'uno all'altro, dandosi pertanto revisioni con finalità di razionalizzazione di precedenti, consolidati sviluppi della forma di governo e revisioni come fattore di nuovi sviluppi della forma di governo.

Nell'un caso, le innovazioni della Carta sono sollecitate a formarsi al fine di raccogliere e mettere ordine in taluni sviluppi della forma di governo sia pure confusamente venuti alla luce: si assiste, dunque, alla posizione di regole che sono, ad un tempo, *innovative* rispetto al testo costituzionale e *confermative* dell'esperienza. Ovviamente, non è da escludere che, anche rispetto a quest'ultima, possano darsi taluni elementi di novità; l'ipotesi che, tuttavia, ora si fa è che, viste nel loro insieme, le nuove regole costituzionali, per quantità e - soprattutto - qualità, risultino in prevalenza così come appena indicato. Ciò che, nondimeno, non ne sminuisce il significato, almeno per una duplice ragione: in primo luogo, in quanto non di secondario rilievo è la funzione di stabilizzazione da esse assolta nei riguardi dell'esperienza, a fronte

della strutturale incertezza che è propria di regole (particolarmente, convenzionali) di diritto non scritto, soggette a più o meno rapido mutamento e - ciò che più conta - a non rari, divergenti riconoscimenti della loro vera natura e del loro retto significato[3]. In secondo luogo, poi, pur laddove le nuove regole dovessero apparire come meramente dichiarative dell'esperienza, per il solo fatto di essere in tesi sostanzialmente innovative rispetto al documento costituzionale possono dar vita ad effetti ugualmente innovativi, anche in parti diverse (e lontane) del tessuto costituzionale, in forza delle connessioni di ordine sistematico che vengono ad intrattenersi col diritto scritto circostante[4].

Nel secondo caso, le revisioni appaiono, ad un tempo, innovative rispetto sia al testo che all'esperienza. Deve, nondimeno, pur sempre darsi una causa giustificativa della loro esistenza, a conti fatti apprezzabile sul piano dei fini-valori fondamentali dell'ordinamento, secondo ragionevolezza[5], ove si convenga che nessuna innovazione formale alla Carta (ma, forse, nessuna innovazione positiva *tout court*) possa aversi in modo casuale o - peggio - capriccioso o, ancora, per fini che sono (o, meglio, *dovrebbero* essere...) per natura estranei al mutamento costituzionale.

Sul punto, di cruciale rilievo, sono necessari due chiarimenti, l'uno attinente al modo con cui intendere la sussistenza della causa suddetta, l'altro con riguardo al rapporto intercorrente tra l'innovazione costituzionale ed il contesto politico-istituzionale entro il quale la stessa si situa e svolge.

Per il primo aspetto, viene in rilievo una questione di fondo di teoria della Costituzione, trattandosi di stabilire, in primo luogo, se si danno limiti di sorta alla revisione costituzionale e, una volta ammessane (con la più diffusa ed accreditata dottrina) l'esistenza[6], se essi esprimono una valenza meramente *negativa*, contrassegnando unicamente i *confini* oltre i quali l'innovazione costituzionale non può comunque spingersi, ovvero - come a me pare - anche una *positiva*, ponendosi dunque altresì come *fini* della revisione[7].

Per il secondo aspetto, poi, l'innovazione formale, oltre che conforme ai principi di base dell'ordinamento, deve risultare in armonia rispetto al contesto politico-istituzionale, da cui è naturalmente portata ad alimentarsi, senza di che sarebbe condannata in partenza ad avvizzire ed a spegnersi, ovvero sia a costituire oggetto di forti torsioni in sede applicativa, tanto più facilmente realizzabili quanto più il linguaggio dell'atto di revisione dovesse essere fatto - come non di rado è - a maglie larghe (o larghissime), sì da restare appunto soggetto a non poche, ancorché non sempre immediatamente visibili, manipolazioni semantiche e complessive forzature ricostruttive.

Come si vede, novità corpose rispetto all'esperienza pregressa possono certo immaginarsi ma non vere e proprie "rivoluzioni", le novità stesse dovendosi pur sempre saldare a talune regolarità pregresse e richiedendo, il più delle volte, di affermarsi con la necessaria gradualità, al fine di assicurare un (per quanto possibile) indolore transito dall'uno all'altro "modello" sia di regole che di regolarità.

Una duplice, simultanea, giustificazione deve dunque darsi a beneficio delle revisioni, se si vuole che esse non nascano morte in partenza ma, anzi, che possano radicarsi e crescere, secondo il loro genuino e pieno significato: che, cioè, si orientino, ad un tempo, verso i fini-valori fondamentali dell'ordinamento e verso il contesto politico, pur laddove puntino alla trasformazione di quest'ultimo (o, diciamo meglio, con maggiore cautela, a *concorrere* alla sua trasformazione, unitamente a nuove regolarità, dalle revisioni stesse sollecitate ad affermarsi). D'altro canto, la ragionevolezza delle regole nel loro porsi in rapporto col "fatto" (qui, il "fatto" politico complessivamente inteso, quale risultante dalle regolarità che ne danno il "regime") deve pur sempre mostrarsi nella sua intima, più immediatamente qualificante ed espressiva natura: quale, cioè, adeguatezza delle norme rispetto al fatto, pur laddove le prime si prefiggano l'obiettivo di cambiare il secondo, avviando inusuali processi interpretativo-applicativi delle stesse vecchie regole e regolarità.

La prima domanda che ci si deve porre davanti ad un nuovo atto di revisione, tanto più laddove dotato di ampiezza di campo e profondità di respiro, quale si è da ultimo avuto con la già richiamata "maxiriforma", è se siffatto duplice orientamento (che, per brevità, potremmo chiamare *assiologico* e *fattuale*) si dia o se, all'inverso, si sia in presenza di un articolato dalla dubbia conformità ai valori, oltre che suscettibile di essere "rigettato" dal sistema politico, esattamente così come può aversi in presenza di un elemento estraneo trapiantato in un corpo non disponibile a riceverlo o, comunque, non preparato a dovere per accoglierlo.

Il riferimento alla congiuntura in atto è al riguardo assai indicativa. Le stesse dispute, in un recente passato assai accese, circa il modo migliore con cui far luogo alla ristrutturazione della forma di governo, se optando per un "modello" presidenziale (o "parapresidenziale") ovvero per uno di premierato, dimostrano quanto scarso, complessivamente inadeguato, sia stato l'approfondimento sia delle radici storico-politiche da cui un'innovazione di una tale portata sarebbe comunque chiamata a tenersi e ad alimentarsi e sia delle possibili implicazioni dalla stessa discendenti: come

se, appunto, si trattasse di scegliere a tavolino o di pescare a caso tra "modelli" preformati, ciascuno dei quali buono a più usi e tutti comunque adattabili alla bisogna. Sopra ogni cosa, è però da chiedersi se davvero si dia la necessità di un mutamento di sì rilevante misura, quale cioè dei molti nodi che legano il sistema politico e ne impediscono il fluido e lineare svolgimento possa essere sciolto o se non possa piuttosto assistersi ad ulteriori complicazioni e ad un ancora più fitto intreccio di regolarità, tali da allargare in modo ancora più vistoso la forbice che separa i concreti sviluppi della forma di governo dal quadro costituzionale, specie nella sua parte più genuinamente espressiva in rapporto ai fini-valori fondamentali dell'ordinamento[8].

2. *Gli effetti di "rimbalzo" che possono aversi da parte di una revisione nei riguardi di un'altra, come pure a carico di regolarità alle prime variamente connesse (in ispecie, il singolare, artificioso legame determinatosi tra la c.d. devolution e l'introduzione del premierato)*

Il punto è importante anche per un'altra ragione, cui è ora possibile riservare unicamente un cenno ma che meriterebbe di essere in altro luogo ripresa come si conviene; ed è che revisioni di una certa parte dell'articolato costituzionale possono sollecitare (successive o contestuali) revisioni anche di una parte diversa, ovvero il formarsi di nuove regolarità ad esse ora conformi ed ora invece difformi (attuative ovvero oppostive), dando pertanto vita ad imprevedibili effetti - come dire? - di "rimbalzo" dall'uno all'altro piano (da quello costituzionale a quello politico, e viceversa) e, per uno stesso piano, dall'una all'altra sua "porzione".

Senza andare troppo lontano nel tempo, è indubbia l'accelerazione impressa per la modifica delle norme relative alla forma di governo dalla messa in cantiere della c.d. *devolution*: l'una - è stato da molti detto - ha costituito una sorta di "compenso" di ciò che avrebbe altrimenti potuto porsi quale fattore di eccessivo squilibrio del complessivo impianto istituzionale, dovuto ad una egualmente eccessiva "devoluzione" di materie e funzioni alle Regioni (ed alle autonomie in genere). Sottoposto ad ulteriore modifica il titolo V, si è dunque reso necessario riscrivere il titolo I e, *per ciò stesso*, anche i titoli restanti. Con una corta espressione, si potrebbe dire che *il premierato è stata la risposta alla "federalizzazione" dell'ordinamento*.

In quest'affermazione, nondimeno, rimangono molti punti oscuri. In primo luogo, diffuse ed argomentate sono state le perplessità a riguardo dell'effettiva attitudine delle nuove previsioni del titolo I a "federalizzare" l'ordinamento, specie per il modo pasticciato con cui si è pensato di rifare, in struttura e funzioni, il Senato[9]. In secondo luogo, è da mettere alla prova l'attitudine del premierato a realizzare il "compenso" suddetto, specie se si considerano le forti divaricazioni di posizione riscontrabili in dottrina in merito al "tipo" di premierato adottato[10]. In terzo ed ultimo luogo, non poco discutibile è l'opportunità e/o la necessità del "compenso" stesso.

Quel che, nondimeno, mi parrebbe provato è che la svolta decisiva per la riscrittura delle regole della Carta specificamente riguardanti la forma di governo è venuta non già dalle stesse regole riformate, una volta dimostrate la complessiva inadeguatezza, ovvero dalle regolarità ad esse sottostanti bensì da una nuova riformulazione del titolo V ed al fine di parare taluni rischi considerati (a mia opinione, a torto) ad essa riconducibili. Per quest'aspetto, rimane dunque il sospetto che il rifacimento della forma di governo sia - come dire? - posticcio o artificioso, in rapporto a talune pur indubbe carenze della forma stessa, per il modo con cui regole e regolarità che la riguardano sono venute svolgendosi ed affermandosi[11].

Pure, ciò posto, è innegabile, in forza di quelle mutue implicazioni tra "sottosistemi" di regole (latamente intese), di cui poc'anzi si diceva, che il nuovo assetto delle relazioni centro-periferia avrebbe potuto (così come un domani potrebbe) avere immediati riflessi sulla forma di governo, sol che si consideri che alla ridefinizione delle relazioni stesse si sarebbe accompagnata (ed anche per l'avvenire si accompagnerebbe) anche una complessiva risistemazione dei rapporti tra gli organi di vertice sia in ambito nazionale che in ambito locale.

Il discorso è generalizzabile: anche nuovi rapporti di tipo interordinamentale possono proiettare la loro immagine altresì in ambito interno, trattandosi quindi di stabilire chi ci guadagna nel quadro complessivamente ridisegnato, vale a dire chi e in che modo è chiamato a gestire i nuovi rapporti[12].

In generale, va detto che l'infittirsi ed il complicarsi delle relazioni tra i vari livelli istituzionali in ambito interno, nonché sul piano interordinamentale, sollecita naturalmente ad assecondare la tendenza, da tempo in atto, alla valorizzazione degli esecutivi, riservandosi poi alle assemblee elettive un ruolo *quodammodo* complementare, ausiliario, che le vede, sì, ugualmente coinvolte in procedimenti decisori (specie in forma consultiva su provvedimenti messi a punto dagli esecutivi[13]), ma pur sempre con un ruolo di mero supporto, mentre la centralità del momento decisionale si appunta

in capo agli esecutivi stessi.

3. *La forbice tra il quadro teorico-astratto e l'esperienza: le mutue implicazioni di regole e regolarità, secondo modello, e le resistenze frapposte dalle seconde a conformarsi pienamente alle prime (in ispecie, le modifiche tacite della forma di governo poste in essere a Costituzione invariata, con particolare riguardo a quelle introdotte o agevolate a formarsi dalla giurisprudenza costituzionale)*

Il modello presuppone che si diano forti implicazioni tra norma costituzionale e "fatto" politico-istituzionale, tra *regole* e *regolarità*, le une potendo variamente incidere sul corso delle seconde, come pure queste concorrendo variamente all'incessante rigenerazione semantica di quelle. Implicazioni talmente fitte da rendersi assai faticoso, problematico, persino il riconoscimento della giusta natura della singola regola, della sua identità insomma (se appartenente all'una ovvero all'altra categoria).

Ora, che si dia un mutuo condizionamento, vario da campo a campo di esperienza come pure per uno stesso campo nel tempo, tra l'una e l'altra specie di regole è innegabile, secondo quanto qui pure si è tentato in modo assai sbrigativo di mostrare. L'esperienza costituzionale, al fine di potersi linearmente, fisiologicamente affermare, richiede che sia (ancorché approssimativamente) disegnata la cornice costituzionale entro cui l'esperienza stessa può prendere forma e svolgimento. La scrittura costituzionale - come si è tentato di far osservare in altri luoghi e con riguardo ad ordini tematici i più varî - mantiene una sua innegabile funzione: non è *tutto* ma non è, appunto, neppure *niente*. È, tuttavia, ormai acclarato che, proprio sul terreno delle vicende della forma di governo, si hanno forse le più tangibili, indicative testimonianze di una complessiva tendenza dell'esperienza a rinnovarsi, anche profondamente, al proprio interno, al di là (e non di rado persino contro) di ciò che è stabilito dalle regole, a fare insomma a meno di queste ultime.

Quest'assunto, al fine di esser dotato di un pur minimo supporto argomentativo, obbliga a tornare al nodo inizialmente lasciato non sciolto, concernente la questione definitoria, se non pure di ciò che è nella sua essenza la "forma di governo", quanto meno di quali sono i confini che delimitano l'area entro cui ne può essere ricercata l'identificazione.

Avverto, poi, che, quanto più larga dovesse essere la concreta ricognizione dell'area stessa, tanto più potrebbero riscontrarsi casi di osservanza delle regole (quanto meno, di alcune di esse) da parte di regolarità non necessariamente portate a debordarvi. Dove, però, è il cuore della politica, per il modo con cui si rispecchia nell'immagine costituzionale, proprio lì - come si diceva - si assiste ad una vigorosa, alle volte irresistibile, tendenza delle regolarità a deviare dall'alveo costituzionale. E il vero è che la nozione di "forma di governo" copre un'area alquanto estesa, sì da rendersi problematicamente distinguibile dalla stessa "forma di Stato", un'area ai margini della quale il tasso intrinseco di "politicità", comunque apprezzabile in seno ai comportamenti degli operatori istituzionali, non è tale da sollecitare, almeno in talune congiunture, vistosi scostamenti dal "modello". Di contro, man mano che ci si accosta al centro dell'area stessa la tendenza all'accantonamento di quest'ultimo è assai marcata, da parte degli organi della direzione politica, in primo luogo, e però talvolta (e nuovamente per effetto di "rimbalzo") anche da parte degli stessi organi supremi di garanzia che, sia pure al fine di contenere fin dove possibile la tendenza suddetta finiscono col dar vita, per la loro parte, a pratiche in maggiore o minore misura distorsive del ruolo ad essi costituzionalmente assegnato. Sotto l'apparenza del formale, scrupoloso e persino pignolo rispetto dei "riti" del potere si consumano, infatti, manipolazioni corpose della sostanza da essi "coperta". La qual cosa si risolve, ad un tempo, in una frode delle regole e - ciò che maggiormente importa - in un'incisione, alle volte profonda, dei valori fondamentali dell'ordinamento, nei cui riguardi le regole stesse si pongono in posizione servente.

Non è il caso ora di fare esempi, peraltro a tutti noti. Le forzature dei ruoli, per come sommariamente definiti nella Carta, sono talmente numerose e vistose, estese all'intera trama istituzionale, da non lasciare il minimo dubbio al riguardo. Eppure, non è superfluo rammentare che tutte siffatte modifiche si sono avute in modo "tacito", essendo maturate in un tempo in cui nessuna significativa revisione formale della Carta si era avuta, e si sono quindi trasmesse pure a seguito del (e alle volte *malgrado* il) mutamento costituzionale.

Fino alla riforma del titolo V (che, peraltro, come si è sopra rammentato, non ha in modo diretto toccato la forma di governo statale), le uniche innovazioni della Carta di un qualche peso hanno riguardato l'immunità penale dei parlamentari, la deroga al divieto, originariamente categorico, di scioglimento durante il semestre bianco e la concessione dell'amnistia e dell'indulto, pienamente riportata nell'alveo parlamentare^[14]. Per il resto, novità a mezzo di norme scritte se ne sono invero avute molte, ma non al piano costituzionale: per tutte, ricordo qui solo la riscrittura dei regolamenti camerati, la legge 400 dell'88, seguita dal regolamento del Consiglio dei ministri, cui la dottrina ha stranamente dedicato un'insufficiente attenzione, la legge La Pergola, quindi interamente rifatta l'anno scorso, la legge

sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato e - naturalmente - la legge La Loggia che, pur volgendosi *ex professo* all'attuazione del nuovo titolo V, contiene numerose novità rilevanti anche sul piano degli sviluppi della forma di governo, a partire dalla inusuale delega conferita al Governo in merito alla "ricognizione" dei principi fondamentali delle materie di potestà ripartita, che - a tacer d'altro - promette (o, dobbiamo ormai dire, *prometteva*...) di squilibrare ulteriormente i rapporti tra gli organi d'indirizzo politico, a tutto svantaggio delle assemblee elettive.

Numerosissime, continue, diffuse per l'intera trama istituzionale, poi, le "novità" introdotte per mano della Corte costituzionale, esse pure appartenenti al *genus* delle modifiche tacite, per quanto di necessità presentate come forme di attuazione e/o applicazione del dettato costituzionale[15].

Si pensi solo alla forte, forse davvero irreversibile, torsione dei ruoli determinatasi sul terreno delle esperienze di normazione, che ha visto il Governo in buona sostanza *dominus* della produzione, a fronte di un'evidente emarginazione delle Camere, e che ha altresì visto la Corte costituzionale giocare un ruolo di primaria importanza, quali che siano le forme di cui lo stesso, secondo occasione, si è rivestito: tanto, cioè, laddove la Corte ha concorso alla messa a punto ed al complessivo rifacimento di taluni atti normativi, a discapito, oltre che delle Camere, dello stesso Governo, quanto - e più ancora - per le linee di tendenza dalla giurisprudenza tracciate a riguardo delle dinamiche della normazione. Ciò che si è, in buona sostanza, tradotto nella riscrittura delle metanorme costituzionali relative alle fonti di primo grado, specie per ciò che concerne le condizioni ed i limiti della loro adozione.

Su ciò - come si sa - si hanno analisi numerose ed approfondite, che non è ora il caso di richiamare. Quel che mi parrebbe tuttavia qui opportuno ulteriormente rimarcare è che le innovazioni forse di maggiore consistenza poste in essere dalla giurisprudenza si sono avute non già a mezzo di pronunzie di accoglimento (specie di tipo additivo o sostitutivo) bensì per il tramite di decisioni di rigetto: la via alle apparenze meno vistosa ed indolore ma, proprio per ciò, forse proprio quella più efficace al fine di allentare i vincoli discendenti dal quadro costituzionale, dilatando a dismisura l'area dei comportamenti conformi ad un "diritto politico" fin troppo esuberante[16]. È chiaro, infatti, che l'avallo prestato a modifiche tacite poste in essere dal legislatore si converte, per ciò solo, in un'ulteriore modifica nello stesso verso, confermativa e, dunque, rafforzativa della prima: tanto più densa di significati e valenze se si considera che - al di là dell'effetto prodotto dalle singole pronunzie - ciò che più conta è l'"indirizzo" dalle stesse formato, complessivamente discosto dal solco costituzionale. Non si trascuri, tuttavia, la circostanza per cui l'avallo in parola è, alle volte, meramente formale, come laddove, facendo un uso particolarmente incisivo degli strumenti d'interpretazione, la Corte fa luogo a forti manipolazioni della sostanza normativa dei testi. In congiunture siffatte, l'effetto prodotto si rivela dunque essere *conservativo* dei testi stessi ma *innovativo* della loro portata precettiva.

Qui pure si assiste a modifiche tacite del ruolo sia della Corte che del legislatore, con grave torsione del modello, tanto più significativa quanto più abilmente mascherata e presentata come genuinamente espressiva della *ratio legis*. Il vero è, dunque, che la mera osservazione della forma delle pronunzie della Corte nulla dice a riguardo della operazione dalle stesse nei singoli casi posta in essere in rapporto agli oggetti ai quali si applicano, dovendosi piuttosto far capo a criteri qualificatori di ordine sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale) dagli imprevedibili esiti ricostruttivi.

Di ulteriore, specifico interesse è, poi, lo studio del modo con cui la Corte costituzionale si è posta davanti alle revisioni costituzionali[17], non dubitando *per sistema* della loro validità, neppure con riguardo a quei punti dei nuovi articolati sui quali diffusa e penetrante è stata (ed è) la critica della pubblica opinione, di consistenti forze politiche, di molti esperti, allo stesso tempo tuttavia facendo non di rado luogo a manipolazioni corpose, anche se non sempre vistose, della sostanza normativa degli atti costituzionali[18].

Su quali possano essere le ragioni di un siffatto, consolidato *preorientamento metodico*, rispondente ad una strategia istituzionale fermamente perseguita - ché di questo, invero, si tratta - non è qui possibile indagare. La spiegazione comunemente datane fa leva principalmente su due dati, innegabili ma a mia opinione non risolutivi: l'uno rimanda al consenso che sorregge le innovazioni apportate alla Carta per via formale e, dunque, alla forma in sé di cui le stesse si rivestono[19], l'altro attiene alla *struttura nomologica* propria delle innovazioni medesime e suscettibile di aprirsi a forme plurime di ricognizione semantica, che, congiunta alla ancora più larga struttura dei parametri, agevola la formazione di *interpretazioni conformi* a questi ultimi[20].

Si può, tuttavia, opporre che, da un canto, il consenso - come testimoniato dalle più recenti riforme costituzionali imposte a maggioranza - può sostanzialmente essere non diverso per le leggi venute alla luce con le procedure dell'art. 138 e per le leggi comuni e che, dall'altro, in disparte i casi in cui le stesse leggi di primo grado esibiscono enunciati

dalla larga struttura nomologica, ugualmente è pur sempre in astratto configurabile l'esito della discordanza degli atti di normazione in genere rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento, che tuttavia - come si è venuti dicendo - fatica da noi ad affermarsi.

Il vero è che la Corte, lungi dal battere la via della caducazione degli atti di revisione alla luce del sole, che oltre tutto l'avrebbe obbligata a soluzioni troppo rigide e secche (inverosimile, ancorché per vero teoricamente non preclusa, l'ipotesi della manipolazione testuale applicata alle fonti costituzionali), ha preferito - come si è venuti dicendo - dar vita a manipolazioni della sostanza normativa delle fonti stesse, peraltro accuratamente mimetizzate, sì da non delegittimare il potere politico, nelle sue massime espressioni positive, e ad un tempo anche... *se stessa* (per i rischi connessi a non improbabili, aspre contestazioni del suo operato).

Insomma, la Carta del '48 è rimasta fondamentalmente immutata (cambierà volto solo se la "maxiriforma" supererà la prova referendaria), mentre la forma di governo è profondamente cambiata; e cambiata in un modo tale da rendersi fortemente problematica la sua stessa complessiva identificazione (temo, infatti, che non si rispecchi in nessuno degli "idealtipi" conosciuti, ad ulteriore riprova di quanto poco servano le sistemazioni fatte *in vitro*, comunque obbligate a forti adattamenti al fine di far rientrare dentro di esse una sostanza normativa naturalmente portata a debordarvi, siccome refrattaria ad ogni troppo rigida, schematica, catalogazione).

L'esperienza, dunque, insegna che le regolarità *vogliono* fare a meno delle regole, almeno di *certe* regole: pur con una certa approssimazione, può dirsi che si conformano a quelle considerate di facciata, coreografiche o simboliche, ma debordano vistosamente dalle altre astrattamente idonee a porre un argine all'esercizio del potere, a darvi un orientamento, il fine.

4. *L'avocazione al piano costituzionale di alcune regole relative alla forma di governo contenute in atti subcostituzionali e le garanzie che possono aversene circa la loro osservanza, alla condizione che le nuove regole costituzionali vengano alla luce con metodo bipartisan*

Questa conclusione potrebbe far pensare che, al pari delle regole originarie, anche le nuove regole, poste in revisione delle prime, siano *inutili*, una volta che sia acclarata la naturale indisponibilità della forma di governo a soggiacere, perlomeno nella sua gran parte, a discipline eteroimposte.

Una rivincita, dunque, della cultura liberale, specie di quella d'ispirazione anglosassone, che - come si sa - s'è fatta portatrice di un "modello" di Costituzione e di forma di governo verso il quale, ancora ai tempi della razionalizzazione fatta dalla Costituente del governo parlamentare, un'agguerrita dottrina guardava con non celato favore e rimpianto?

Certo, nei termini appena detti, l'esito suona francamente eccessivo e, come tale, non può essere accolto. Ma, che in esso si trovi racchiuso un fondo di verità, pur se rappresentato in forme radicali ed esasperate, mi parrebbe indubbio. Il rischio, nondimeno, cui è possibile andare incontro a portare fino alle ultime, conseguenti applicazioni le premesse teoriche sopra poste (e la ricostruzione sulle stesse poggiante) va subito rilevato, senza mezze parole o paludate circonlocuzioni: è quello della sostanziale "*decostituzionalizzazione*" della Costituzione, proprio in una delle sue parti maggiormente qualificanti ed espressive.

Ora, la tendenza del potere politico (o del potere *tout court*) a debordare dalle regole, come qui pure s'è rammentato, è ormai provata e su di essa non giova, pertanto, insistere oltre. La questione non va tuttavia impostata su di un piano di considerazioni di ordine teorico- astratto bensì su uno storicamente e positivamente connotato. Non ha infatti senso tanto discutere *in via generale* di quale possa essere il rapporto tra scrittura ed esperienza costituzionale, quanto di vedere *in concreto*, con riferimento ad un ordinamento dato (e per le tendenze in esso storicamente manifestatesi), come lo stesso effettivamente si atteggi.

Una osservazione va a questo riguardo fatta, toccando il cuore della questione ora succintamente discussa. Ed è che il punto di tensione nel rapporto tra scrittura ed esperienza non si trova *esclusivamente* nella Carta bensì *anche* (e, alle volte, *principalmente*) altrove. E ciò, per il fatto che segmenti importanti della forma di governo non sono fissati nella legge fondamentale (o, come che sia, in norme costituzionali) bensì nella legislazione comune, nei regolamenti camerali ed in altri atti ancora.

Questo dato, di comune acquisizione, non sembra tuttavia ad oggi fatto oggetto dei necessari approfondimenti di ordine sistematico, mettendosi fino in fondo in chiaro le implicazioni che dinamicamente si intrattengono, nel vivo

dell'esperienza, tra norme disposte su piani diversi della scala gerarchica, a doppio verso di marcia seppure con non uguale intensità. Quel che è certo è che il rinnovo della normazione subcostituzionale lascia un segno, ora più ed ora meno marcato, sul dettato costituzionale. Si tratta di vicende aperte ad esiti plurimi, non precostituiti in astratto ma bisognosi di essere qualificati in concreto. Alle volte, infatti, l'apporto che viene dalla normazione subcostituzionale alla rigenerazione e stabilizzazione dei sensi degli enunciati costituzionali, come pure alla formazione di regolarità a vario titolo idonee a raccordarsi alle regole della Carta (in funzione ora attuativo-integrativa ed ora, però, oppositiva), è non poco significativo (l'esempio più indicativo rimane quello della disciplina elettorale). Altre volte, invece, l'apporto stesso non è di particolare rilievo, specie laddove dovesse assistersi a rifacimenti continui, a ritmi frenetici, della normazione comune, che per ciò stesso si riflettono al piano costituzionale, lasciando le regole in esso disposte sprovviste dell'ausilio che solo può aversi in presenza di regole comunque dotate di una (sia pur relativa) stabilità.

A seconda di come le regole dell'una e dell'altra specie si immettono nel circolo interpretativo possono, dunque, aversi esiti dalla varia connotazione. Quel che è certo è che il circolo in parola è attraversato da un moto interno incessante, di modo che la stessa distinzione tra regole costituzionali e regole subcostituzionali sulla forma di governo, astrattamente netta in ragione della diversa veste formale dalle une e dalle altre posseduta, tende poi, nel corso delle pratiche interpretative, a sfumare fino ad interamente dissolversi, non di rado peraltro assistendosi ad un ruolo culturalmente egemone giocato proprio dalle regole inferiori.

La teoria dell'interpretazione, insomma, come mi è stata data l'opportunità di rilevare altrove, mette in crisi la teoria delle fonti, relativizza e stempera la rigidità degli schemi d'inquadramento sistematico correntemente adottati, piega e rinchiude in se stessa l'immagine verticale di un'ordinazione gerarchica secondo forma, soppiantata da un'immagine circolare che al proprio interno si scompone e ricomponde senza sosta, in ragione della varietà delle combinazioni delle *norme* (e non pure delle *fonti*), vale a dire dei modi di assegnazione di sensi ad enunciati pur tuttavia idonei a farsene carico unicamente alla condizione che siano non già *atomisticamente* bensì *sistematicamente* riguardati.

Forse, si è ad oggi fatto poco caso alla circostanza per cui, essendo non poche delle regole caratterizzanti la forma di governo ospitate in leggi comuni (ed atti subcostituzionali in genere), già solo per ciò se ne può avere un *vistoso squilibrio nel rapporto tra regole costituzionali e regolarità della politica*, sol che si consideri che queste ultime rientrano, in buona sostanza, nella disponibilità di quelle stesse forze politiche che hanno in mano gli strumenti della produzione ordinaria. Per quest'aspetto, non tanto ha senso - come invece comunemente si pensa - mettere da una parte il diritto scritto *nella sua interezza* e dalla parte opposta il diritto non scritto. Di contro, ha (o, meglio, *dovrebbe avere*) senso tenere distinto il diritto costituzionale scritto dal diritto (scritto e non) che è in potere delle forze maggioritarie, ove si convenga che quest'ultimo, pur laddove prenda le forme di leggi astrattamente imputate all'intero organo che le produce e, risalendo, all'ente cui questi appartiene, può in ogni caso essere docilmente piegato alle esigenze maggiormente pressanti della politica.

Anche per l'aspetto da ultimo considerato, i "travasi" - se così vogliamo chiamarli - che si hanno dall'uno all'altro "contenitore", da quello in cui s'immettono le regole scritte aventi forza ordinaria a quello che ospita le regolarità non scritte della politica, possono essere i più varî, secondo occasionali convenienze: regole che "razionalizzano" regolarità pregresse oppure regole che, arretrando da campi precedentemente occupati, ne agevolano l'occupazione da parte di nuove regolarità ovvero determinano il risveglio di antiche, precedentemente sopite, regolarità.

L'avocazione al piano costituzionale e la messa per iscritto di alcune di tali regole e regolarità *dovrebbe*, invece, offrire maggiori certezze di diritto costituzionale e, ad un tempo, maggiori garanzie circa un lineare svolgimento delle dinamiche della forma di governo, in piena fedeltà ai principi fondamentali dell'ordinamento (a partire, ovviamente, da quello democratico).

Qui è, però, il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Non nascondo che fino ad ieri mi sentivo sufficientemente sicuro dell'affermazione appena fatta. Le più recenti vicende, che hanno visto la formazione di corpose revisioni (l'ultima, addirittura, estesa all'intera seconda parte della Carta), inquietano non poco. Per strano che possa da più punti di vista sembrare, il male minore si rivela allora essere quello che si manifesta attraverso la tendenza a "declassare" di piano e di forza (in senso formale) regole che, siccome attinenti alla "materia" costituzionale, avrebbero piuttosto richiesto di essere stabilite (quanto meno, *per essentialia*) da fonti costituzionali, anziché quello di dar vita a tali fonti a colpi di maggioranza, con un metodo cioè che si oppone frontalmente a quell'"etica repubblicana" che vorrebbe comunque rifatte con spirito *bipartisan* le regole del gioco politico. È insensato il disegno, che ha purtroppo accomunato le forze degli opposti schieramenti, di far scivolare e convertire il *bipolarismo politico* in atto in un mostruoso *bipolarismo costituzionale*, avventuroso per concezione ed effetti, comunque non riportabile a quella logica dei valori omnicondivisi

che sta a base dell'idea stessa di Costituzione (o, meglio, dell'idea quale formatasi negli ordinamenti di tradizioni liberaldemocratiche)[21].

Vi è, dunque, una pregiudiziale di fondo che osta alla qualificazione delle regole costituzionali sulla forma di governo come per ciò solo maggiormente "garantiste", in rapporto alle regole e regolarità della politica ed alla luce dei fini-valori fondamentali dell'ordinamento. Il modo con cui le une regole vengono a formazione - come s'è veduto - è di cruciale rilievo, specie per ciò che concerne il "seguito" che da esse è ragionevole attendersi, in termini di capacità di radicamento nel sistema politico e di acquisizione dei più larghi e convinti consensi da parte della pubblica opinione[22].

5. *Le regole riguardanti la forma di governo che gioverebbe inscrivere nella Carta (segnatamente, in merito alla definizione del sistema elettorale) ed il modo più adeguato per far luogo a siffatta trascrizione, al fine di preservare il necessario equilibrio tra il diritto costituzionale e il "diritto politico" (con particolare riguardo alla disciplina dei processi di produzione giuridica ed alla gestione delle crisi di governo)*

Nella prospettiva di un accorto rifacimento del quadro costituzionale, è poi da chiedersi quali regole concernenti la forma di governo sarebbe opportuno che fossero immesse nel quadro stesso.

La questione investe in primo luogo la materia elettorale. Ancora le più recenti vicende che hanno accompagnato e seguito la nascita della nuova legge elettorale, nel segno di accentuate asprezze di toni e forti divaricazioni di posizioni (anche in seno ad uno stesso schieramento, per quanto invero abilmente mascherate...), avvalorano l'idea, nella quale da tempo mi riconosco, secondo cui l'opzione di fondo in ordine al sistema elettorale debba essere fatta in fonte costituzionale, *proprio* al fine di sottrarla alla decisione della maggioranza di turno[23]. In tal modo, si conseguirebbe il duplice, positivo effetto di rendere maggiormente stabile la normativa in parola e, con essa, la stessa disciplina costituzionale, idonea ad alimentarsi in modo adeguato dalle regole elettorali, e di imprimere una spinta non da poco al formarsi di nuove regolarità alle regole medesime conformi o, come che sia, verso di esse orientate. Per l'aspetto da ultimo considerato, la disciplina elettorale può davvero fare da ponte tra un disegno costituzionale altrimenti eccessivamente scarnificato (e scarsamente espressivo) e regolarità della politica soggette a troppo frequenti, imprevedibili mutamenti.

D'altro canto, la necessaria flessibilità del quadro sarebbe pur sempre assicurata dal fatto che la normativa a "contorno" - come suole essere chiamata - sarebbe pur sempre disposta da leggi comuni (e da altri atti ancora), il cui peso - come si sa - non è affatto di secondario rilievo. La qual cosa, dunque, darebbe modo ugualmente al "diritto politico" di ritagliarsi un suo spazio, senza nondimeno - come, invece, in buona sostanza è stato sin qui - pervadere e soffocare quello rimesso al diritto costituzionale ma, anzi, ponendosi con quest'ultimo in un equilibrato, fecondo rapporto.

Di più in questa sede non può dirsi. Ciò che solo preme mettere in chiaro è quanto grande sia il rilievo di un uso accorto, misurato e incisivo allo stesso tempo, del *drafting* costituzionale, da esso in larga parte dipendendo gli svolgimenti concreti della forma di governo, specie per le garanzie insite in regole sorrette da un diffuso, forte consenso, come tali idonee a mettere ordine in regolarità pregresse ed a favorire la crescita di nuove regolarità poggianti su solide basi di diritto costituzionale.

L'avocazione all'alto della disciplina della forma di governo, peraltro, da sola evidentemente non basta. Si tratta, quindi, di stabilirne la *misura*, quanta parte cioè di essa debba aver voce per il tramite del linguaggio costituzionale e quant'altra debba invece risultare da fonti comunque diverse.

L'esempio poc'anzi fatto della materia elettorale torna al riguardo nuovamente utile. È chiaro che non può pensarsi ad un eccessivo irrigidimento della disciplina della materia stessa, quale si avrebbe per il caso che la fonte costituzionale si spingesse oltre la mera definizione del sistema elettorale[24]; neppure, però, come si è venuti dicendo, può ammettersi che perduri la situazione attuale, che vede gravemente esposte le regole costituzionali sulla forma di governo anche per effetto della mancata costituzionalizzazione *optimo iure* della materia elettorale.

La questione ha una generale portata. Anche in ambiti diversi di esperienza, pur sempre rientranti nell'"area" della forma di governo, si danno antiche (e tuttavia persistenti) carenze, esse pure idonee a giocare nel senso del complessivo squilibrio del rapporto tra diritto costituzionale e "diritto politico" (nella peculiare accezione di quest'ultimo qui accolta).

Sono da tempo convinto della opportunità di un'accresciuta (ancorché, *ratione materiae*, pur sempre contenuta) specificazione di disposto costituzionale, specie per l'aspetto procedimentale, sì da introdurre vincoli non facilmente

aggravi dalle regolarità della politica (che, poi, queste ultime ugualmente aspirino ad affermarsi a discapito del dettato costituzionale non può negarsi, ma devono appunto farlo uscendo allo scoperto).

Si pensi, ad es., a ciò che potrebbe dirsi nella Carta novellata a riguardo dei processi di produzione giuridica, particolarmente per ciò che concerne la collaborazione di Parlamento e Governo, quale potrebbe prendere corpo in procedimenti complessi, sfociando, quindi, in atti parimenti complessi[25].

Taluni passaggi procedurali potrebbero, poi, essere meglio precisati persino laddove è il cuore della forma di governo, in alcune delle sue più significative espressioni e movenze, ad es. per ciò che concerne la gestione delle crisi di governo.

Senza arrivare a regole troppo minute e costrittive, quali ad es. quelle che si danno nella Costituzione greca[26], ugualmente si potrebbero convertire in canoni scritti alcune delle regole convenzionali e/o consuetudinarie col tempo affermatesi. Ciò che, tra l'altro, presenterebbe il vantaggio di svelenire, almeno in parte, un clima politico particolarmente teso e reso vieppiù incandescente da interpretazioni di comodo, patrocinate da questo o quello schieramento, circa l'esatto tenore del dettato costituzionale o l'esatta volontà inespressa del Costituente. Così, per fare solo un es., le animate controversie relative alla gestione dei c.d. "ingorghi" istituzionali, quale quello venutosi recentemente a creare, con specifico riguardo alla possibilità e/o opportunità di un conferimento dell'incarico da parte del Presidente uscente[27], avrebbero potuto almeno in parte stemperarsi sol che in Costituzione si fosse avuta traccia di quali siano le cadenze e i comportamenti adeguati a siffatte congiunture, ferma restando la naturale, indisponibile flessibilità delle indicazioni positive, si da dotare comunque gli organi supremi - e, segnatamente, il Capo dello Stato - della necessaria larghezza di campo ed agilità di movimenti.

6. Cosa è ragionevole attendersi da nuove regole in tema di forma di governo inadeguate rispetto al contesto ovvero non sollecitate ad affermarsi da questo (ancora a proposito della "maxiriforma" e degli effetti di sistema che avrebbero potuto aversene, specie sul versante della "forma di Stato", qualora fosse stata confermata dalla prova referendaria)

In disparte ciò che sul piano teorico-astratto può prefigurarsi a riguardo di un nuovo modo (o metodo) di razionalizzazione costituzionale, restando ora sul terreno delle innovazioni costituzionali in atto predisposte, è da chiedersi a cosa potesse servire, così com'era, la nuova forma di governo disegnata nella "maxiriforma" già richiamata. A prescindere dal fatto che le oscurità e complessive carenze del dettato hanno fatto persino dubitare della sua complessiva connotazione, la sensazione diffusa è che essa fosse, in buona sostanza, artificiosa, una sorta di "sovrastuttura", trascinata a forza - come si è già accennato - dalle norme sulla *devolution* ma non rispondente ad un effettivo, largamente condiviso, bisogno del sistema istituzionale e - soprattutto - suscettibile di essere rigettata da un sistema politico comunque inadeguato a sorreggerla.

Stabilità e rafforzamento del Governo sono esigenze da tempo avvertite, sulle quali dunque non si discute. Esse, però, per un verso, dovrebbero accompagnarsi ad una parallela e proporzionale valorizzazione della sede parlamentare (specie per ciò che concerne l'attività d'indirizzo e di controllo), che invece - nel testo ora considerato - veniva gravemente minata alla radice da una endemica conflittualità tra le Camere che, a tacer d'altro, rischiava di portare ad un sensibile rallentamento o, addirittura, in alcuni campi, alla stasi dell'attività legislativa[28]. Per un altro verso, poi, avrebbe dovuto (e un domani dovrebbe) ad esse corrispondere un ulteriore rinvigimento delle garanzie, che qui venivano invece paurosamente a scemare[29]. Il riferimento è sia al Capo dello Stato, privato di alcuni poteri di controllo essenziali alla tenuta degli equilibri complessivi del sistema, anche di quelli apparentemente considerati meramente formali ma che in alcune congiunture possono giocare la loro parte a presidio del decoro delle istituzioni[30], e sia - e, forse, soprattutto - alla Corte costituzionale, se non altro per la sua qualità di organo di "chiusura" del sistema. E, invero, il rischio di un sovraccarico del tasso di politicità dei giudizi, conseguente alla nuova composizione della Corte, mi parrebbe innegabile ed è stato a torto sottostimato da alcuni troppo indulgenti commentatori[31].

Uno squilibrio nelle relazioni tra gli organi della direzione politica (non tanto dovuto all'opzione per il c.d. premierato quanto - come si diceva - alla pressoché sicura conflittualità tra le Camere e ad una non adeguata riformulazione degli strumenti d'indirizzo e controllo parlamentare), nonché tra *Premier* e ministri[32], cui si accompagnava un ulteriore squilibrio, per le ragioni appena accennate, nei rapporti con gli organi di garanzia, rischiava di avviare lungo sentieri inesplorati gli sviluppi futuri della forma di governo, in un contesto peraltro segnato da una endemica carenza di coesione tra le forze politiche di maggioranza, quale che ne sia il colore, troppo divise su questioni di cruciale rilievo (ciò che, per vero, potrebbe giocare tanto nel senso di indebolire il *Premier*, obbligandolo ad una posizione di stallo politico, quanto però nel senso di rafforzarlo, determinandosi un'ulteriore sottolineatura della personalizzazione della politica

che, in una democrazia non "pacificata", quale la nostra, potrebbe portare ad avventurosi, oscuri, sviluppi della vita istituzionale).

I timori maggiori, ad ogni buon conto, si avevano per la tenuta non della sola forma di governo, che verosimilmente avrebbe potuto ricevere non pochi, graduali, assestamenti dalle nuove *regolarità* che dalla stessa sarebbero state sollecitate a formarsi, ma della stessa forma di Stato[33].

Non da ora si hanno per vero segnali inquietanti circa la piena appartenenza del nostro ordinamento al *genus* delle liberaldemocrazie o - il che è praticamente lo stesso - circa la tendenza dei suoi concreti sviluppi a debordare dal solco tracciato dai principi fondamentali della Carta. Il timore che con la nuova Costituzione queste tendenze potessero ulteriormente radicarsi e crescere e, con esse, aversi la spinta decisiva a far uscire il nostro Paese dal *genus* suddetto non mi pare francamente eccessivo, infondato. Non dico - sia chiaro - che quest'esito non si sarebbe avuto *in ogni caso* con le regole iscritte dalla Costituente, laddove avessero superato la prova referendaria, e che si sarebbe avuto *di sicuro* (e *solo*) con le nuove. Le riflessioni che precedono mostrano, anzi, una strutturale debolezza dell'impianto originario, che - come si è tentato di far osservare - non ha saputo frapporre un argine adeguato a regolarità dallo stesso devianti; e, dunque, anche a restare al dettato consegnato dalla Costituente nel Natale del '47, le possibili, ulteriori involuzioni ad opera di un'esperienza costituzionale... *anticostituzionale* sono da mettere seriamente in conto. E, tuttavia, non mi pare che la ricetta giusta a determinare un'inversione di tendenza fosse quella contenuta nella "maxiriforma" i cui lineamenti di fondo si sono sopra, con la massima sintesi, descritti. Se è vero che tra i principi di base dell'ordinamento e la prima parte che ne dà l'immediato svolgimento di ordine sostantivo, da un canto, e la parte organizzativa pensata al loro servizio, dall'altro, deve darsi un costante, indefettibile rapporto di congruità, è da pensare che potesse viepiù allargarsi la forbice tra gli enunciati dell'una e dell'altra specie, al punto da non potersi più ricomporre, smarrendosi così, a conti fatti, il patrimonio di valori in nome dei quali è stata edificata la Repubblica. Ed allora, non sarebbe rimasto che sperare o in una nuova, organica riforma costituzionale, che riconducesse lungo la retta via gli svolgimenti della forma di governo, ovvero in nuove (e, però, volendo, idonee a far tornare... *all'antico*) modifiche tacite della Costituzione, che spuntassero le maggiori asprezze del dettato riformato e complessivamente lo riconformassero, piegandolo ed orientandolo verso i valori fondamentali. Certo, però, che è non poco sconcertante, persino paradossale, l'idea che la *difesa della Costituzione* debba passare attraverso più o meno scoperte e diffuse... *violazioni della Costituzione* stessa ovvero attraverso un rifacimento senza fine della tela costituzionale, che già solo per questo però delegittima la legge fondamentale, col fatto stesso di diffondere ed alimentare l'erronea credenza dell'ormai acclarata inservibilità della Carta e dei suoi valori.

* Relazione al Convegno su *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, a cura di S. Gambino, Cosenza 22-23 maggio 2006. Nella sua stesura finale, la relazione tiene conto dell'esito del referendum costituzionale del giugno scorso, pur restandone immutato l'impianto originario.

[1] Ovviamente, le diverse raffigurazioni della forma di governo (e dei suoi sviluppi) si alimentano da ugualmente diverse radici metodico-teoriche, oscillanti tra orientamenti di tipo prescrittivo ovvero descrittivo (una sintesi delle principali tendenze può ora vedersi in A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino 2006, spec. la parte I).

[2] Se ne è, ancora di recente, avuta testimonianza nella diversa ricostruzione di talune vicende che hanno segnato i confusi sviluppi della nostra Repubblica nel suo primo mezzo secolo di vita [cfr. al riguardo i punti di vista di S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004 e G. Bognetti, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. V., inoltre, la recensione di A. Pizzorusso al libro di Bartole, in *Riv. dir. cost.*, 2005, 439 ss. e, pure *ivi*, la replica di quest'ultimo, 447 ss.].

[3] Va, tuttavia, avvertito che, in talune congiunture, quali quelle riscontratesi nella più recente storia del nostro Paese (e sulle quali si tornerà più avanti), il diritto non scritto può esibire una ancora maggiore stabilità ed esser fonte, dunque, di maggiori certezze di quelle che sono proprio dello stesso diritto scritto, quanto meno con riguardo ai casi in cui quest'ultimo sia, insensatamente, fatto oggetto di troppo frequenti mutamenti (in merito alla varietà dei modi in cui l'uno e l'altro diritto possono stare in reciproco rapporto maggiori ragguagli possono, volendo, aversi dal mio *Scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto*, in *Dir. soc.*, 2/2004, 237 ss.).

[4] È vero anche l'inverso; e nuove norme costituzionali non specificamente riguardanti la forma di governo, pure per una sua larga accezione, possono ugualmente lasciare un segno su quest'ultima, secondo quanto si dirà con maggiore estensione tra non molto.

[5] ... per una sua particolarmente densa accezione, che vede in essa un "principio architettonico del sistema", secondo un'azzeccata espressione coniata da L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005, spec. la sez. II.

[6] Si dà qui per acquisita la tesi che vuole riferiti i limiti stessi ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, per quanto non poche incertezze si diano a riguardo del loro concreto riconoscimento.

[7] Mi sono sforzato di argomentare questa opinione in *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell'ordinamento*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 451 ss.

[8] Non ho dubbi a riguardo del fatto che né il premierato, così come previsto dalla maxiriforma, né un'eventuale, futura riforma in senso presidenziale riuscirebbero da noi a conciliarsi con la realtà di un sistema politico internamente lacerato e pervaso da spinte centrifughe formidabili e, dunque, con la realtà di Governi sempre e comunque di coalizione, composti e sorretti da forze politiche in permanente stato di reciproca competizione. Di modo che, ad es., la previsione contenuta nella maxiriforma, secondo cui il *Premier* avrebbe dovuto disporre della esclusiva competenza a "determinare", in sovrana solitudine, la "politica generale del Governo", sarebbe stata destinata ad essere subito, corposamente, corretta da regolarità della politica imposte dalla "logica" della coalizione (sul punto, v. pure sul finire di questa esposizione).

[9] Notazioni fortemente critiche al riguardo possono vedersi in molti degli scritti riuniti in AA.VV., *Costituzione. Una riforma sbagliata. I pareri di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004. Sulla riforma del Senato, v., poi, da ultimo, S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari 2006.

[10] Basti solo pensare che, mentre alcuni lamentano un eccessivo rafforzamento (quasi alla soglia dell'autoritarismo...) dei poteri del *Premier* (per tutti, S. Gambino, *Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'*, in AA.VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di G. Giraudi, Rubbettino ed., Soveria Mannelli 2005, 117 ss., spec. 156 ss., che riprende una nota definizione di L. Elia; G. Guarino, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, e G. Ferrara, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del Governo Berlusconi*, entrambi in *Costituzionalismo.it. Archivio*, Torino 2006, rispettivamente, 139 ss. e 153 ss.; di quest'ultimo, v., inoltre, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in www.costituzionalismo.it), altri invece discorrono di un premierato immaturo o, come che sia, "all'italiana" [indicazioni possono, ora, aversi da A. Spadaro, *Il premierato "all'italiana". Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia "respinta"*, intervento al convegno su *Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma 5-6 maggio 2006, in *paper. Adde*: P. Caretti, *La forma di governo*, in AA.VV., *La Costituzione repubblicana: da "casa comune" a scelta di parte?*, a cura dello stesso P. Caretti, Torino 2006, 53 ss. e S. Troilo, *La forma di governo disegnata dalla riforma costituzionale: tanto rumore per...?*, in AA.VV., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, a cura di B. Pezzini e S. Troilo, Milano 2006, 33 ss.]. Da un punto di vista più generale, le difficoltà di un'adeguata sistemazione del premierato nell'ambito della teoria delle forme di governo sono state, ancora di recente, rilevate da T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, II, Torino 2005, 297 ss. e A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., 219 ss.

[11] Il carattere artificioso della riscrittura delle regole costituzionali concernenti la forma di governo, al posto della vera, necessaria ed urgente riforma del sistema dei partiti e dei modi di fare politica, è stato, ancora non molto tempo addietro, ulteriormente rimarcato da R. Bin, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in www.forumcostituzionale.it. Della opportunità di mantenere "aperto" il quadro costituzionale relativo alla forma di governo si è, tra gli altri, dichiarato anche M. Volpi, *Perché mantenere "aperto" l'assetto costituzionale della riforma di governo*, in AA.VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, cit., 167 ss.

[12] Ad es., la valorizzazione del ruolo delle Regioni sulla scena internazionale e comunitaria (qualora davvero si avrà...), porterà, verosimilmente, ad un'ulteriore sottolineatura della centralità del ruolo degli esecutivi, per tradizione

protagonisti delle relazioni in parola.

[13] Su queste esperienze, alle quali la dottrina guarda con crescente attenzione, v., per tutti, AA.VV., *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. Rossi, Napoli 2002.

[14] Di rilievo altresì le "rotture" consumatesi con l'invenzione del referendum d'"indirizzo" (riguardante l'Unione Europea) e con la predisposizione di procedure in deroga all'art. 138, al tempo della Bicamerale; si è, però, trattato di precedenti, sì, di notevole significato ma - come si sa - di durata limitata, come tali inidonei a produrre effetti permanenti, di sistema (per quanto, per la verità, sulla base delle regole peculiari *una tantum* stabilite con riguardo al varo della riforma costituzionale, quest'ultima avrebbe potuto venire alla luce con contenuti diversi da quelli che avrebbe potuto esprimere in applicazione delle procedure di cui all'art. 138).

[15] Su ciò, v., part., A. Pizzorusso-R. Romboli-E. Rossi, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. Panizza, Torino 1997; AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura-M. Carducci-R.G. Rodio, Torino 2005 (ed *ivi*, spec., A. Simoncini, *Corte e concezione della forma di governo*, 239 ss.), nonché, ora, AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a mia cura, Napoli 2006.

[16] Si pensi solo a quanto la Corte ha fatto (e fa), dapprima sul terreno della normazione d'urgenza ed ora, soprattutto, su quello delle delegazioni legislative, incoraggiate a formarsi ed a distendersi praticamente per ogni campo, senza soggiacere a vincoli sostanzialmente apprezzabili (fanno, ora, il punto su queste esperienze A. Rauti, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, e R. Arena, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, entrambi in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., rispettivamente, 35 ss. e 87 ss. V., inoltre, S. Veneziano, *La decretazione d'urgenza nella prospettiva della Corte costituzionale*, e F. Roselli, *La delega legislativa*, entrambi in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, a cura di N. Lipari, Napoli 2006, rispettivamente, 409 ss. e 423 ss.).

[17] Su ciò, di recente, E. Grosso, *Corte costituzionale e revisione costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 150 ss., dove è altresì il rilievo secondo cui la Corte si mostra "sempre più prudente e neutrale riguardo alle scelte di merito del legislatore costituzionale" (179).

[18] Se n'è avuta (e se ne ha), ancora di recente, testimonianza con riguardo al nuovo titolo V, sostanzialmente "riscritto" - com'è stato da molti detto (per tutti, A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it) - da una giurisprudenza costituzionale nondimeno oscillante tra continuità ed innovazione (ma con una tendenziale, forte attrazione più per il primo che per il secondo corno dell'alternativa).

[19] ... tanto più laddove i nuovi atti costituzionali o di revisione costituzionale dovessero essere ulteriormente sorretti dal consenso popolare, manifestato a mezzo del referendum di cui all'art. 138.

[20] È appena il caso qui di rammentare che il canone dell'interpretazione conforme, una volta riconosciutane la validità (ma v., ora, le precisazioni che sono in G. Sorrenti, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano 2006, nonché in alcuni contributi riuniti in AA.VV., *Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale*, a cura di P. Femia, Napoli 2006), non può non aprirsi a raggiera per ogni dove, richiedendo pertanto di essere fatto valere anche con riguardo agli atti di forma costituzionale. Altro è, nondimeno, un'interpretazione (propriamente) conforme ed altra cosa la manipolazione della sostanza normativa dell'atto di revisione presentata sotto le vesti della sua genuina ricognizione di sensi, che però si traduce in una vera e propria "riscrittura" mascherata (come, ad es., si è avuto, e si ha, per il nuovo titolo V). Sotto l'apparenza del formale ossequio della *voluntas legis* si consuma, dunque, una sua forte torsione, tanto più grave se si considera che è appunto fatta a danno di fonte costituzionale.

[21] Su ciò ho avuto modo di insistere ripetutamente (a partire da *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, e Devolution, *"controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, entrambi in www.forumcostituzionale.it). In un ordine assai distante da quello in cui si dispongono le riflessioni contenute negli scritti ora richiamati C. Fusaro, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *Quad. cost.*, 1/2006, 92 s., specie per la parte in cui si dichiara favorevole alla riscrittura, anche in modo esteso e a maggioranza, della Carta (ma v., sul punto, gli ulteriori rilievi che

subito seguono nel testo).

[22] È questa la ragione per cui mi faccio sempre più persuaso [v., infatti, da ultimo, il mio *A proposito della formazione del Governo in tempi di "ingorgo" istituzionale (e dell'auspicata ripresa del processo riformatore con metodo bipartisan)*, in www.federalismi.it, 8/2006] che la prima, decisiva, riforma da fare sia quella relativa alla modifica dell'art. 138, seguita a ruota dalla riscrittura delle regole concernenti la composizione degli organi di garanzia ed i modi della loro elezione, sì da sottrarli alla esclusiva disponibilità della maggioranza di turno (cfr. al mio il punto di vista non molto tempo addietro manifestato da G. Azzariti, *A proposito della legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione. Brevi spunti critici*, in *Pol. dir.*, 3/2005, 463 ss., del quale v., inoltre, le ulteriori precisazioni che sono nella sua relazione al nostro Convegno, dal titolo *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, ora anche in www.costituzionalismo.it. Sulle condizioni e i limiti cui soggiace la riformulazione delle norme relative ai mutamenti costituzionali v. pure, utilmente, S. Staiano, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in AA.VV., *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Satura ed., Napoli 2006, 21 ss. Infine: A. Vuolo, *Contenuto della rigidità e ipotesi di modifica dell'articolo 138 della Costituzione*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino 2006, 787 ss.).

È stata altresì patrocinata (da S. Merlini, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it) una soluzione più "mite", volta a distinguere tra il trattamento riservato alle "revisioni" in senso stretto (adottabili anche con la sola maggioranza assoluta) e quello invece valevole per le "riforme" organiche, quale quella licenziata alla fine della passata legislatura, bisognose di venire alla luce a maggioranza qualificata (sul punto si è pure intrattenuto, in occasione del nostro Convegno, R. Romboli, *Sul ruolo del referendum nell'art. 138 cost.*). Soluzione, questa, che, a giudizio di S. Merlini, converrebbe fissare a mezzo di una formale modifica dell'art. 138 e che, però, lascia per una duplice ragione perplessi: vuoi in quanto la connotazione sostanziale delle une rispetto alle altre innovazioni costituzionali è oggettivamente incerta e potrebbe, pertanto, alimentare un fitto contenzioso (sia tra le forze politiche che, se del caso, davanti alla Corte costituzionale) circa la loro effettiva natura e le modalità del loro concreto riconoscimento, e vuoi ancora in quanto modifiche delle regole del gioco politico potrebbero ugualmente aversi in modo puntuale, ad opera di atti costituzionali ad oggetto delimitato, senza che le stesse meritino comunque di venire alla luce a colpi di maggioranza, se si vuol preservare quel contenuto identificante, indisponibile, della Costituzione come "casa comune" che questa stessa dottrina ha giustamente, sensibilmente, a cuore.

[23] Nulla, ovviamente, esclude che, in prospettiva *de iure condendo*, si possa inventare un nuovo tipo di legge *quodammodo* mediano tra quello ordinario e quello costituzionale, stabilendosi ad es. che gli atti che ne sono espressione siano approvati una sola volta ma a maggioranza qualificata, riprendendosi dunque per un certo verso il "modello" delle leggi organiche conosciuto in altri ordinamenti o, senza andare troppo lontano, quello da noi adottato per i provvedimenti di clemenza collettiva.

Non è, poi, inopportuno aggiungere che, anche nella dimensione regionale, la disciplina elettorale dovrebbe esser portata in capo allo statuto, fonte materialmente costituzionale dell'ordinamento regionale, unitamente alla previsione secondo cui lo statuto stesso, al pari delle future leggi costituzionali, dovrebbe venire alla luce con doppia deliberazione a maggioranza dei due terzi (o, comunque, con una maggioranza pur sempre superiore a quella assoluta). Non nascondo, tuttavia, che l'ipotesi qui affacciata non goda di molti favori tra gli operatori, sì da apparire non realistico il suo accoglimento.

[24] Proprio questa la soluzione già patrocinata da chi scrive in merito alla determinazione in ambito regionale della linea di confine tra la competenza dello statuto e quella del *tandem* legge statale-legge regionale di potestà ripartita. Come si sa, però, la giurisprudenza l'ha pensata diversamente (in argomento, ora, G. Tarli Barbieri, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino 2006, 111 ss.).

[25] Si riprenda, solo per un momento, l'esempio dianzi fatto della consultazione parlamentare in occasione della formazione degli atti del Governo. È chiaro che non è affatto la stessa cosa che essa sia prevista da atti ordinari di normazione (dalla legge 400 dell'88 come pure da singole leggi di delega) ovvero che sia imposta da norme costituzionali, come tale idonea - se del caso - a rilevare in sede di giudizio di costituzionalità. Ma, non è neppure questo - a dirla tutta - lo scopo principale verso cui dovrebbe tendere una razionalizzazione costituzionale siffatta, ove si convenga che sullo stesso piano dei rapporti politici ben altra è la forza di "persuasione" - se così vogliamo chiamarla - posseduta dai precetti costituzionali rispetto a quella espressa da leggi comuni, considerato quanto sia diffusa la

sensazione secondo cui ciò che è disposto dalle leggi stesse rientra - come si diceva - a pieno titolo nella disponibilità delle forze di maggioranza, sta insomma dalla parte del "diritto politico" (ancorché in forma scritta) e non da quella del diritto costituzionale.

[26] Possono ora vedersi nella versione italiana curata da B. Bernardini d'Arnesano, *La Costituzione greca revisionata*, Pensa ed., Lecce 2004.

[27] Se n'è, tra l'altro, discusso nei contributi che sono in www.federalismi.it, 8/2006; adde F. Salmoni, *L'incarico al futuro Presidente del Consiglio e la (eventuale) "revoca" del Governo che non si dimette sono atti dovuti del Capo dello Stato*, in www.forumcostituzionale.it, che riprende, con ulteriori argomenti, un'indicazione già data da G. Azzariti, *L'incarico a Prodi e la Costituzione*, in *Il manifesto*, 16 aprile 2006.

[28] Non discuto, ora, della composizione delle Camere (e, segnatamente, del Senato), a riguardo della quale gravi riserve e giuste critiche sono piovute praticamente da ogni parte; mi limito, dunque, a far riferimento unicamente alla farraginoso, confusa, spartizione delle competenze tra le Camere stesse, in uno col mancato, corposo rafforzamento degli strumenti d'indirizzo e di controllo.

[29] Rilievo diffuso (di un "abbandono della cultura delle garanzie" discorre G. Azzariti, *A proposito della legge costituzionale*, cit., 468).

[30] A parte ogni riserva in merito alla perdita del potere di scioglimento anticipato delle Camere ed al suo spostamento in capo al Primo Ministro (ciò che, nondimeno, è stato giudicato da una consapevole dottrina come dannoso ovvero inutile: M. Volpi, *Perché mantenere "aperto" l'assetto costituzionale della riforma di governo*, cit., 189), si pensi solo, ad es., alla cancellazione del potere presidenziale di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, suscettibile di avere il suo peso, specie in alcune congiunture o, ancora, alla privazione del potere di nomina dei ministri, sia pure dietro "proposta" del *Premier*, potere che, per il modo con cui è stato sin qui esercitato, ha, sì, spianato la via ad alcune indebite ingerenze da parte della suprema magistratura in ordine alla composizione del Governo ma che ha pure fatto da freno ad indicazioni a dir poco avventate: si rammenti la ferma opposizione manifestata dal Presidente Pertini alla nomina di ministri in "odore" di appartenenza alla massoneria o al "dirottamento" al dicastero della difesa di un noto personaggio, cui originariamente avrebbe dovuto essere affidato quello della giustizia, malgrado fosse al tempo indagato (tanto da esser poi condannato...). In argomento, v., nuovamente, A. Spadaro, nello scritto sopra cit.

[31] V. quanto, ancora da ultimo, ne dice B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006, 257, a cui opinione dalla nuova composizione della Corte non si sarebbero avuti "insopportabili sconvolgimenti", pur riconoscendosi che "i criteri di composizione della Corte hanno finora dimostrato di essere sufficientemente equilibrati". La contraria (e corrente) opinione può, invece, vedersi nuovamente e con chiarezza illustrata da M. Cartabia, *La Corte costituzionale nella riforma: giurisdizione delle libertà o arbitro del "federalismo"?*, in *Quad. cost.*, 1/2006, 103 ss.

[32] ... e cioè, in buona sostanza, tra *Premier* e forze politiche di maggioranza: illuminanti, al riguardo, da una canto, la previsione secondo cui la "politica generale del Governo" non sarebbe stata più *diretta* bensì *determinata* dal *Premier* (norma che - come s'è già rammentato - con quasi certezza sembrava destinata a restare lettera morta, dal momento che, a differenza del *vero* premierato, all'inglese, da noi il Primo Ministro non sarebbe comunque stato il *leader* dell'unico partito di governo bensì l'esponente di una coalizione di forze politiche non poco eterogenee) e, dall'altro, la previsione della sfiducia costruttiva *interna alla sola maggioranza*, che di fatto "blindava" il Primo Ministro, il quale, laddove - come verosimile - sorretto anche solo da un manipolo di parlamentari di sua fiducia, diventava praticamente inattaccabile da parte dello stesso schieramento di forze al quale appartiene (di un "premierato a maggioranza ingessata" discorre M. Olivetti, *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, II, cit., 703 ss., spec. 712 ss.; giudica una "forzatura" l'introduzione della sfiducia suddetta R. Bin, *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Quad. cost.*, 1/2006, 98. Altri, poi, come S. Merlini, nello scritto sopra cit., par. 5; S. Troilo, *La forma di governo*, cit., 43 ss.; M. Ruotolo, *Costituzione e riforme*, in www.costituzionalismo.it e, ora, N. Zanon, nella sua relazione al nostro Convegno dal titolo *Il concetto di rappresentanza politica e i limiti alla revisione costituzionale*, hanno con opportuni rilievi insistito a riguardo del diseguale trattamento riservato ai parlamentari, in ragione dello schieramento di appartenenza, in disprezzo dunque del principio di cui all'art. 67 cost. Infine, è stata da A. Spadaro, nello scritto sopra cit., rilevata l'aporia logica insita nel meccanismo in parola, che obbliga il Primo Ministro a dimettersi pur laddove la mozione di sfiducia sia stata respinta col voto determinante di parlamentari non appartenenti a nessuno dei due opposti

schieramenti).

[33] ... qui intesa non già nell'accezione che ha stranamente, impropriamente preso piede da qualche tempo anche da noi, siccome riferita alle relazioni tra Stato ed autonomie territoriali, bensì nell'accezione usuale, che ha riguardo ai rapporti tra apparato governante e comunità governata.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali