

Emergenze e transizioni, equilibri e squilibri istituzionali, riflessi sulle vicende della normazione e dei diritti fondamentali*

Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Notazioni di ordine generale ed introduttivo. – 2. Emergenze dotate di corto respiro temporale, emergenze che tendono a stabilizzarsi ed a commutarsi in transizioni e transizioni che non hanno origine da emergenze (esemplificazioni con riguardo al processo d'integrazione sovranazionale ed alla vicenda dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, in specie regionali). – 3. La marcata tendenza al "riaccentramento" del potere e i travasi di quest'ultimo, viepiù consistenti nel tempo delle emergenze, di cui si è avuto (e seguita ad aversi) diffuso riscontro al piano dei rapporti sia degli organi della direzione politica *inter se* che di questi ultimi e gli organi di garanzia. – 4. I travasi di potere dalle sedi istituzionali ai tecnici ed agli scienziati, ancora una volta particolarmente vistosi in occasione delle emergenze ma ormai significativi anche nel tempo ordinario, a motivo della crescente connotazione tecnologica della vita di relazione, e lo scenario che dunque si prefigura dell'avvento, particolarmente evidente in non poche circostanze, di uno "Stato scientifico". – 5. Una finale, cruciale questione: qual è l'effettiva forza normativa della Costituzione davanti alle emergenze ed alle transizioni?

1. Notazioni di ordine generale ed introduttivo

Tra i termini evocati dal titolo dato alla riflessione che ora si svolge s'intrattiene un rapporto complesso di mutua implicazione; e, invero, essi si fanno reciproco rimando e si presentano in combinazioni continuamente cangianti in ragione del mutare dei contesti e delle più salienti vicende istituzionali che in essi si affermano.

Qui si fermerà specificamente l'attenzione unicamente su tre punti, rimandando quindi per i necessari approfondimenti e l'esame di profili al momento non esplorati ad un'ulteriore prosecuzione dello studio. Il primo ha riguardo al modo di essere e di evolversi, rispettivamente, delle emergenze e delle transizioni; il secondo alle implicazioni che possono aversene al piano istituzionale, in specie agli squilibri che in esso si registrano in conseguenza del modo stesso; il terzo ai riflessi di questo stato di cose nei riguardi delle pratiche di normazione come pure dei diritti fondamentali.

È opportuno subito precisare che talune esperienze delle quali, specie di recente, si è avuto (e seguita ad aversi) riscontro si devono a cause plurime, alcune delle quali assai risalenti; e, però, nel tempo a noi più vicino si sono presentate (e si presentano) in forme particolarmente vistose, problematicamente conciliabili con il modello costituzionale e con esso anzi talora apertamente confliggenti, proprio per effetto delle

* Testo rielaborato e corredato di minimi riferimenti bibliografici di un Intervento al *panel* su *Transizioni ed emergenze, squilibri istituzionali, riflessi al piano delle dinamiche della normazione*, nell'ambito della V Conferenza annuale di ICON-S Italian Chapter su *Lo stato delle transizioni*, Trento 18-19 ottobre 2024. Il contributo non è stato sottoposto a referaggio, in conformità al Regolamento della Rivista, in quanto proveniente da un membro del comitato scientifico.

emergenze in parola. E si tratta allora di chiedersi se si diano le condizioni per un (sia pur parziale) ritorno alla normalità e quali dunque siano i rimedi allo scopo praticabili. Le indicazioni che, infatti, vengono dalle esperienze in parola (che nondimeno – giova subito avvertire – si presentano complessivamente confuse ed oscillanti) parrebbero essere nel senso dell'affermazione di un *trend* marcatamente volto alla stabilizzazione e persino alla crescita delle torsioni istituzionali di cui qui si discorre, perlomeno delle più rilevanti di esse.

Il punto è di particolare rilievo proprio in uno studio, quale quello che ora si avvia, specificamente dedicato alle più salienti differenze tra emergenze e transizioni, specie per i segni da esse lasciati sulle relazioni istituzionali e sui loro più rilevanti sviluppi. A prima vista, infatti, si è in presenza di vicende assai diverse le une dalle altre sotto più aspetti. Come subito si vedrà, tuttavia, i tratti tipicamente espressivi di ciascuna di esse tendono a sfumare ed a confondersi reciprocamente.

E, invero, le emergenze si connotano per la loro precarietà temporale, diversamente dalle transizioni che, pur nella varietà di significati e valenze che le connotano¹, evocano l'idea di una trasformazione strutturale e che perciò, una volta pervenute a compiuta maturazione, comportano non di rado un taglio netto rispetto al passato e l'avvento di un contesto profondamente diverso da quello precedentemente invalso. Le emergenze sono, insomma, delle parentesi temporali, caratterizzate perciò da torsioni istituzionali momentanee e *quodammodo* necessarie, in vista del superamento – il più rapido ed indolore possibile – dello stato di crisi registratosi per cause le più varie nel fisiologico svolgimento delle dinamiche istituzionali ed ordinamentali, con riguardo cioè – per dirla ricorrendo ad etichette d'uso corrente – alle vicende della forma di governo e della forma di Stato². Richiamano, dunque, alla mente la dittatura romana, imposta dal canone fondamentale,

¹ Riferimenti in A. SPADARO, *La "transizione" costituzionale: ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, a cura dello stesso S., Giappichelli, Torino 2000, 17 ss.; più di recente, v. V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2014, 1° agosto 2014, 1 ss., con ricco corredo di richiami bibl., e, ora, F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Spunti ricostruttivi di particolare interesse sono infine venuti dai contributi al Seminario italo-spagnolo su *La Costituzione al tempo delle transizioni*, svoltosi presso l'Università Parthenope di Napoli dal 2 al 4 ottobre 2024.

² È interessante notare come l'attenzione tenda ad appuntarsi specificamente sulla prima forma, trascurando o, come che sia, lasciando in ombra la seconda, secondo quanto è peraltro testimoniato dal rilievo datovi dall'Associazione dei costituzionalisti che – come si sa – vi ha dedicato il convegno di Brescia del 27 e 28 ottobre 2023 su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*: quasi che solo le vicende relative alla forma di governo, non pure quelle concernenti la forma di Stato, meritino di essere costantemente riguardate nelle loro maggiori movenze e nei più rilevanti effetti. Solo assai di recente – come si sa –, specie in relazione al disegno di riforma Meloni volto ad introdurre il c.d. premierato elettivo, una nutrita schiera di studiosi si è interrogata (e s'interroga), pensosa ed inquieta, in merito all'incidenza che dalla sua approvazione potrebbe aversi al piano dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante. Consiglierei, dunque, di non trascurare proprio questo secondo versante, tornando a coltivarlo come si deve anche per gli aspetti evocati dal tema qui trattato.

non scritto, *salus rei publicae suprema lex esto*; e, al pari di Cincinnato, chi opera durante siffatto spazio temporale, specie laddove chiamato a responsabilità di governo di primo piano, non ha in animo di far luogo ad un rivolgimento dell'ordine istituzionale a proprio personale beneficio, rendendosi piuttosto disponibile all'esercizio del *munus* demandatogli per autentico spirito di servizio, in vista del ripristino, quanto più celere possibile, della normalità istituzionale.

Il nostro ordinamento ha conosciuto – come si sa – più volte esperienze che hanno obbligato i governanti di turno all'adozione di misure straordinarie o – come la Consulta le ha pudicamente ed eufemisticamente definite nella sent. n. 15 del 1982, in occasione di una stagione particolarmente sofferta per la Repubblica – “insolite”, non compatibili – a dirla tutta – con il dettato costituzionale, persino con i principi fondamentali iscritti nella Carta, e tuttavia giudicate non invalide proprio a motivo dell'emergenza al tempo esistente. Il giudice delle leggi si è, ad ogni buon conto, premurato di precisare che le stesse avrebbero perso validità una volta cessato lo stato di fatto che ne aveva giustificato (ed anzi imposto) l'adozione: a conferma, appunto, della sostanziale inconciliabilità delle misure in parola con le indicazioni risultanti dalla nostra legge fondamentale e, tuttavia, del bisogno di tenerle comunque ferme in relazione alla particolare congiuntura che ha obbligato a vararle.

Emblematico, al riguardo, un pensiero espressamente enunciato nella pronunzia sopra richiamata, avente ad oggetto – come si sa – la disciplina straordinaria varata al tempo del terrorismo rosso, un pensiero nel quale si ha palese riprova dell'attitudine del “fatto” a porsi – richiedendolo le circostanze – a parametro nei giudizi di costituzionalità. Gli enunciati della Carta somigliano, infatti, a dei “contenitori” che attingono a piene mani ad indicazioni venute, oltre che da fonti sottostanti³, direttamente dall'esperienza quanto è necessario per la loro incessante rigenerazione semantica. E si ha parimenti conferma della necessità di ricorrere – come si dirà meglio più avanti – al metro della ragionevolezza, in una delle sue più salienti espressioni, quale congruità cioè della norma al “fatto”, al fine della risoluzione di questioni particolarmente complesse, proprio a motivo del peculiare momento in cui si pongono e del modo con cui si presentano, evocandosi in campo plurimi interessi o beni della vita di cruciale rilievo e reciprocamente confliggenti, che pertanto richiedono la messa in atto di operazioni di bilanciamento parimenti complesse e non di rado sofferte.

Il richiamo a questa vicenda, particolarmente travagliata per il nostro Paese, i cui segni risultano ancora al presente nitidamente visibili, come pure talune ferite non

³ Di cruciale rilievo, ancora oggi, la felice intuizione metodico-teorica già quasi un secolo addietro racchiusa nella *durchgehende Korrelation* elaborata da A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Deuticke, Leipzig - Wien 1929, la cui valenza specificamente si apprezza nel circolo ermeneutico in cui si dispongono i materiali normativi di cui si compone l'ordinamento. Non di rado, dunque, la *gerarchia positiva delle fonti* è soppiantata da una *gerarchia culturale delle norme*, a motivo del ruolo trainante svolto in sede di messa a punto semantica da taluni enunciati nei riguardi di altri, quali che siano gli atti che li racchiudono ed esprimono. Lo strumento che rende possibile e visibile tutto ciò – come si sa – è l'interpretazione.

rimarginate e verosimilmente non rimarginabili, appare altamente istruttivo ai fini dello studio che si va ora facendo, testimoniando che, accanto ad emergenze per fortuna ormai superate, se ne danno altre che invece perdurano, sia pure con toni non drammatici quali sono stati quelli degli inizi; allo stesso tempo, poi, si ha conferma del fatto che alcuni effetti da esse prodotti si sono radicati nell'ordinamento e nell'esperienza sociale, specie in alcune sue espressioni⁴.

2. Emergenze dotate di corto respiro temporale, emergenze che tendono a stabilizzarsi ed a commutarsi in transizioni e transizioni che non hanno origine da emergenze (esemplificazioni con riguardo al processo d'integrazione sovranazionale ed alla vicenda dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, in ispecie regionali)

Ora, è interessante notare che, nel mentre talune emergenze, quale quella terroristica cui si è appena fatto cenno, si dimostrano davvero essere delle mere parentesi temporali nel fisiologico svolgimento delle dinamiche ordinamentali ed istituzionali, altre di contro tendono a stabilizzarsi e, però pure, a mutare pelle, finendo quindi con l'esibire tratti strutturali diversi da quelli inizialmente posseduti. È chiaro che, nel momento in cui ciò che è, in sé e per sé, transeunte si radica nell'ordinamento e nell'esperienza, appare del tutto improprio seguirlo a qualificarlo ricorrendo alla categoria dell'emergenza, nella sua ristretta e rigorosa accezione. È pur vero, poi, che l'emergenza stessa può presentarsi in modi e con toni ora più ed ora meno accentuati e vistosi; protraendosi nel tempo può, nondimeno, portare ad una transizione da una condizione ordinamentale complessiva ad un'altra; ed è solo riguardando a siffatte vicende *ex post*, nei tempi lunghi (e, dunque, in prospettiva storica), che può aversi riprova di come stanno effettivamente le cose.

A riguardo del rapporto tra emergenze e transizioni e dei modi di essere di queste ultime occorre, per vero, distinguere. Si danno, infatti, transizioni che non traggono origine da emergenze e che, però, possono trovarsi a dover fare i conti con esse⁵. Tra le une e le altre non sussiste, insomma, un rapporto di causalità necessaria; quando, però, le emergenze si risolvono in transizioni, ne orientano il verso e ne segnano i più salienti sviluppi. È interessante notare come sovente si seguiti a chiamarle ricorrendo all'antica ed usuale etichetta, specie in considerazione del loro vistoso ed inquietante modo di essere e di affermarsi, un'etichetta che tuttavia risulta ormai essere impropria

⁴ Mi riferisco, in particolare, all'uso di strumenti apprestati dalla tecnologia per lo svolgimento di attività a distanza, quale si è avuto al tempo della pandemia da covid -19, di cui si dirà meglio a momenti: un metodo di lavoro, questo, rimasto – come si sa – pur dopo cessata la fase acuta dell'emergenza e che, ovviamente, con il temuto ritorno di quest'ultima, potrebbe tornare a rendersi utile o, addirittura, indispensabile.

⁵ Ho avuto modo di anticipare alcuni concetti qui espressi nel mio *Fino a che punto possono tenersi distinte le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 24/2024, 9 ottobre 2024, IV ss.

a motivo del carattere endemico delle esperienze cui si fa ora riferimento, del fatto cioè che esse si sono tradotte in vere e proprie transizioni ormai compiute o, come che sia, in corso di avanzato svolgimento.

Si consideri, ad es., l'emergenza climatica⁶. A giudizio di accreditati tecnici e scienziati, si sarebbe ormai superato ovvero si starebbe per superare il punto di non ritorno e si può solo tentare di contenere gli effetti di un processo comunque non pienamente reversibile. Le emergenze, poi, si riproducono a cascata, l'una traendo origine ed alimento dalle altre o, quanto meno, da alcune di esse. Così, il fenomeno delle migrazioni di massa⁷, che pure ha plurime cause che lo determinano, in parte si deve proprio alle disastrose condizioni ambientali che si hanno in taluni luoghi; e, ancora una volta, è da temere che la cosa non sia passeggera o, quanto meno, che abbia tempi lunghissimi davanti a sé prima di ricevere un nuovo assetto, se non pure di potersi in qualche modo risolvere.

Alcune transizioni hanno, comunque, tempi assai dilatati di maturazione, a volte astrattamente non predeterminati né predeterminabili, ed è perciò che conoscono tanto fasi di un sia pur relativo stato di quiete ordinamentale quanto fasi particolarmente travagliate, di emergenza appunto.

Taluni esempi tratti da vicende a tutti note sono particolarmente istruttivi a riguardo di questo stato di cose ed utili perciò al fine di dare concretezza al discorso che si va ora facendo.

Si pensi, dunque, alle profonde trasformazioni intervenute ed alle altre in via di svolgimento in seno alla Comunità internazionale⁸, per un verso sollecitate da

⁶ Sulla transizione ecologica, v., tra gli altri, A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 2/2022, 28 luglio 2022, 395 ss., e F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino 2023; altri riferimenti in AA.VV., *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, a cura di M. Immordino, N. Gullo e C. Celone, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. 517 ss., e, ora, in M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2024, 24 luglio 2024, 64 ss.; dello stesso, v., inoltre, *La tutela ecologica nell'ordinamento italiano: tra politiche pubbliche e situazioni giuridiche soggettive, ovvero tra legislazione, amministrazione e giurisdizione*, relaz. alle XV Giornate italo-spagnolo-brasiliane su *Ambiente e sostenibilità*, Savallettri di Fasano (BR) 27-28 settembre 2024, in *paper*; pure *ivi*, se si vuole, può vedersi il mio *La tutela dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, ora in *Dirittifondamentali.it*, 3/2024, 30 settembre 2024, 50 ss. Infine, v. F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, cit., laddove si rileva come il diritto dell'ambiente si ponga quale un caso emblematico di "emersione del diritto delle relazioni intergenerazionali intrinse di solidarietà" (49 ss.).

⁷ ... a riguardo del quale, di recente e per tutti, i contributi che sono in *Biola Journal* (www.teseo.unitn.it), 4/2023, 20 dicembre 2023, ed *ivi*, part., V. MARZOCCO, *Le migrazioni ambientali. Considerazioni critiche su una definizione giuridica ambigua*, 137 ss. V., inoltre, ora, utilmente il contributo di P. COSTANZO, *Aspetti e problemi giuridici delle migrazioni climatiche*, alle Giornate italo-spagnolo-brasiliane su *La Costituzione al tempo delle transizioni*, sopra cit.

⁸ ... fatte oggetto di studio accurato, in seno al nostro *panel*, da L. PANELLA, nel suo contributo dal titolo *I nuovi attori della Comunità internazionale e i mutamenti nei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale*.

trasformazioni interne agli Stati (in specie da alcuni di particolare peso) e, per un altro verso, foriere di ulteriori trasformazioni negli Stati stessi, con un moto circolare di mutua alimentazione che, peraltro, va talora soggetto a brusche accelerazioni. E si pensi ancora al processo d'integrazione sovranazionale, avviato con la nascita delle Comunità europee e che ad oggi, pur dopo la venuta alla luce dell'Unione, appare imperfetto né si sa se e quando perverrà a compiuta maturazione. Il carattere *in progress* dell'ordinamento (ieri comunitario ed oggi) eurounitario si riflette, poi, da un canto, nella peculiare struttura istituzionale di cui l'ordinamento stesso appare dotato⁹ e nelle originali movenze che connotano le relazioni tra i suoi elementi costitutivi e, da un altro canto, nei modi parimenti peculiari in cui si atteggiavano le relazioni sia degli Stati membri *inter se* che degli stessi con l'Unione¹⁰. Peculiari risultano poi essere i modi con cui quest'ultima ha fatto fronte alle emergenze che ha dovuto man mano per la sua parte affrontare, quale da ultimo quella da covid-19. Il vero è, però, che, anche al di là delle situazioni di emergenza verificatesi, il quotidiano svolgimento dell'attività di governo in sede di Unione risente del carattere incompiuto del processo d'integrazione: non a caso, per fare ora solo un fugace cenno ad una annosa e spinosa questione, il metodo delle decisioni all'unanimità seguita a lasciare un segno profondo nelle più salienti dinamiche politico-istituzionali che prendono forma in ambito sovranazionale. L'origine internazionalistica dell'istituto eurounitario, col metodo pattizio che vi sta alla base, informa insomma ancora oggi il quotidiano andamento delle dinamiche stesse.

Un altro esempio particolarmente istruttivo di quanto si viene ora dicendo è quello concernente il passaggio registratosi, tra non poche oscillazioni, resistenze, contraddizioni, nell'assetto complessivo dell'ordinamento nel corso della vicenda storica che ha portato lo Stato italiano a conformarsi in struttura e funzioni non più come accentrato, qual era all'indomani della unificazione, bensì come decentrato e fondato sul riconoscimento e la promozione – secondo Costituzione, la massima possibile, alle condizioni oggettive di contesto, nella unità-indivisibilità della Repubblica – delle autonomie locali.

Ovviamente, non è qui possibile tornare ad illustrare neppure per sommi capi questa vicenda che, peraltro, presenta ad oggi alcuni lati oscuri sui quali stranamente, pure a distanza del tempo lungo ormai trascorso, tarda a farsi finalmente e in tutto chiarezza. La transizione da un modello di Stato accentrato ad uno decentrato è, nondimeno, sicura; sta di fatto, però, che, se si osserva più da vicino questa vicenda focalizzando l'attenzione ora su questo ed ora su quello dei plurimi profili di cui consta, ci si avvede che essa ha avuto (ed ha) nel complesso un andamento a fisarmonica, con varie movenze a seconda dei campi materiali, degli interessi che agli stessi fanno capo

⁹ Una sua sommaria illustrazione dall'angolo visuale e per le peculiari esigenze ricostruttive del diritto costituzionale può, volendo, vedersi P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁶, Giappichelli, Torino 2022.

¹⁰ Si è intrattenuto con opportuni rilievi su tutto ciò nel corso dei nostri lavori, dalla prospettiva del costituzionalismo digitale, O. POLLICINO, nel suo intervento dal titolo *Evoluzioni e torsioni istituzionali nell'ordinamento dell'Unione europea. Il "fattore" digitale quale osservatorio privilegiato di indagine*.

e del bisogno di assicurarne una composizione *quodammodo* appagante. La tendenza al riaccentramento, di cui peraltro si ha riscontro anche al piano dei rapporti interordinamentali¹¹, pur dopo significative devoluzioni di funzioni sulla carta fatte alle Regioni ed agli altri enti territoriali, è stata (ed è), nondimeno, assai marcata, giovandosi peraltro del puntello apprestatole da una fin troppo benevola ed accondiscendente giurisprudenza costituzionale e, in genere, della “copertura” offertale dagli organi di garanzia, in ispecie – come subito si dirà – dai giudici (ma non si trascuri, al riguardo, neppure il ruolo giocato dal Presidente della Repubblica)¹². Ed è chiaro che talune emergenze col tempo manifestatesi, quale quella sanitaria cui si è già fatto cenno, hanno concorso fattivamente a quest’esito.

La vicenda del riparto interno delle funzioni tra centro e periferia si è, poi, intrecciata con quella dei rapporti interordinamentali, segnatamente appunto con le Comunità europee prima e quindi con l’Unione; e così anche l’avanzata del processo d’integrazione sovranazionale, essa pure comunque avutasi in modo altalenante e tra non rimosse remore e contraddizioni, ha in sensibile misura inciso sull’assetto, parimenti oscillante, riguardante i rapporti intraordinamentali.

Un punto, nondimeno, può considerarsi in modo fermo fissato; ed è che, al di là di come sono andati svolgendosi i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali (in ispecie, le Regioni), la transizione da un ordinamento accentrato ad uno decentrato può considerarsi – come si diceva – ormai compiuta. Ciò non toglie che si siano avute e seguitino ad aversi non poche né lievi torsioni del modello costituzionale, in ispecie – come si diceva – nel segno del riaccentramento di funzioni dapprima trasferite alle autonomie; una tendenza, questa, di cui peraltro si è avuto riscontro anche al piano dei rapporti tra Regioni ed enti locali, al di là di ogni diversa indicazione risultante dal quadro costituzionale che, specie dopo la novella del 2001, prefigura una tendenziale allocazione delle funzioni in capo ai Comuni.

¹¹ Non poco ha allo scopo concorso il ricorso a tecniche decisorie che, pur riguardando specificamente gli operatori di diritto interno (e, segnatamente, i giudici comuni nel loro rapporto con la Corte costituzionale), hanno altresì spiegato effetti sul versante delle relazioni interordinamentali. Così, ad es., la svolta segnata dalla discussa (e discutibile) sent. n. 269 del 2017, in ordine alle tecniche utilizzabili per la risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali *self-executing*, ha avuto effetti di rilievo lungo l’asse che collega i giudici comuni e la Corte costituzionale, portando ad un rilevante “riaccentramento” di funzioni in capo a quest’ultima; e, però, allo stesso tempo, non è stata senza conseguenze sul fronte dei rapporti con l’Unione, a motivo della contrazione vistosa patita dal principio dell’applicazione diretta delle norme sovranazionali in parola e della espansione conseguentemente avuta dal sindacato accentrato di “costituzionalità-eurounarietà”, se così lo si vuol chiamare.

¹² Mi sono in altri luoghi chiesto quale sia la ragione che ha indotto ad un utilizzo assai parco e francamente avaro del potere di rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato, persino laddove le stesse apparissero (ed appaiano) fortemente compressive delle istanze di autonomia. Un supplemento d’indagine sul punto mi parrebbe, per vero, assai opportuno.

3. La marcata tendenza al “riaccentramento” del potere e i travasi di quest’ultimo, viepiù consistenti nel tempo delle emergenze, di cui si è avuto (e seguita ad aversi) diffuso riscontro al piano dei rapporti sia degli organi della direzione politica inter se che di questi ultimi e gli organi di garanzia

Ora, va qui ribadito a chiare lettere che, malgrado le emergenze, il riaccentramento delle funzioni non avrebbe comunque dovuto aversi, quanto meno nelle forme esasperate e vistose di cui si è avuto (e, per taluni versi, seguita ad aversi) riscontro. Quest’esito, insomma, non avrebbe dovuto porsi quale il frutto perverso di una necessità ineluttabile. Sta di fatto, però, che le cose sono andate così; e non è un caso che se ne abbia testimonianza sul duplice versante dei rapporti tra lo Stato e i soggetti dell’autonomia per un verso, di ciascuno di tali enti al proprio interno per un altro verso.

Un banco di prova altamente attendibile è quello che si ha al piano delle esperienze di normazione, laddove l’obiettivo del riaccentramento, al fine di poter essere raggiunto, ha comportato una complessiva torsione del modello costituzionale¹³, addirittura un ribaltamento su se stessa della piramide delle fonti; ed è chiaro che, per ciò stesso, è venuta a trovarsi in stato di palese sofferenza la Costituzione, specie a motivo del fatto che talune discipline positive adottate in situazioni di emergenza hanno determinato vistose compressioni dei diritti di libertà, in disprezzo delle garanzie a questi ultimi riconosciute dalla Carta.

Si pensi, ad es., al ruolo di centrale rilievo giocato dai discussi (e discutibili) decreti del Presidente del Consiglio in occasione della pandemia da covid-19¹⁴ (che peraltro – faccio notare di passaggio – s’inscrive in una generale tendenza alla “presidenzializzazione” del vertice dell’esecutivo, di cui si ha riscontro da noi come

¹³ Possono ora vedersene illustrate le più salienti espressioni in A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell’Unione europea*, Bologna University Press, Bologna 2024.

¹⁴ Copiosa la messa di scritti che ne hanno fatto variamente oggetto di esame: tra gli altri (e limitando ora i richiami unicamente ai contributi di maggior respiro), v. L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e, dello stesso, *Tra «disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2022, 37 ss.; M.A. GLIATTA, *L’uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2021, 1191 ss.; M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d’emergenza?*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 1/2022, 4 aprile 2022, 52 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna 2023, 193 ss.; infine, M. SALERNO, *I DPCM di natura normativa tra pluralità di procedimenti e di fonti*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2024, 22 aprile 2024, 161 ss. Vi ha fatto esplicito cenno S. AGOSTA, nel suo contributo ai nostri lavori, dal titolo *Dinamiche interne al Governo, a partire dall’emergenza pandemica*, rimarcando con pertinenti argomenti la centralità del ruolo giocato dal Presidente del Consiglio in occasione della diffusione del covid-19, espressiva peraltro di una generale tendenza alla sottolineatura del ruolo stesso nello svolgimento delle dinamiche che connotano la forma di governo.

altrove¹⁵ e che peraltro potrebbe manifestarsi in forme esasperate per effetto dell'avvento del c.d. premierato elettivo¹⁶). Si può, per vero, comprendere, seppur non in tutto giustificare, che nella drammatica congiuntura avutasi al tempo della iniziale diffusione del virus non avrebbe, forse, potuto farsi diversamente. Non si trascuri, tuttavia, al riguardo, il rilievo mosso da quanti hanno fatto notare come non facciano ad ogni buon conto difetto gli strumenti idonei a far fronte a situazioni straordinarie di necessità e di urgenza, a partire appunto dai decreti-legge allo scopo espressamente previsti dalla Carta, che peraltro – si è tenuto altresì a rammentare – offrono garanzie di cui invece non si dispone in relazione ad altri strumenti, quali i decreti presidenziali suddetti, a partire dal coinvolgimento delle Camere al fine della stabilizzazione degli effetti prodotti da tali misure e senza escludere il sempre possibile ricorso al sindacato della Consulta. Un rilievo, quello mosso da chi ha inteso fare riferimento ai decreti-legge, che però non tiene conto del fatto che, in talune congiunture quale appunto quella registratasi in occasione della recente pandemia sanitaria, la situazione di fatto, pur nel perdurare dell'emergenza, muta in sensibile misura di continuo; e la stessa coppia di atti costituita dal decreto-legge e dalla legge di conversione può dimostrarsi inadeguata a farvi fronte, assistendosi alla convulsa sovrapposizione in un arco temporale assai ristretto di più discipline varate dal Governo, tale da rendere assai problematico lo svolgimento del controllo sulle stesse nella sede parlamentare¹⁷.

Di qui la conferma della bontà della tesi, nella quale da tempo mi riconosco, favorevole alla introduzione nella Carta, allo scopo opportunamente novellata, di un pugno di norme essenziali relative alla gestione delle emergenze, che nondimeno diano prova di saper conciliare la necessaria celerità nell'adozione delle misure idonee a farvi fronte con la trasparenza delle procedure che stanno a base della loro venuta alla luce, preservandosi in specie il controllo da parte delle sedi della rappresentanza politica,

¹⁵ V., ad es., l'esperienza fin qui maturata in ordine alla gestione del PNRR in Italia e Spagna, a riguardo della quale un chiaro quadro di sintesi può vedersi in M.E. MARIANO, *L'impatto della governance del PNRR sull'assetto costituzionale: un confronto con l'esperienza spagnola*, contributo al Seminario italo-spagnolo su *La Costituzione al tempo delle transizioni*, cit.

¹⁶ La c.d. collegialità nella definizione delle linee portanti della politica governativa versa da tempo in una condizione di palese sofferenza: specchio fedele della crisi lacerante in cui si trovano i partiti e testimonianza fedele della spiccata vocazione alla personalizzazione della lotta politica di cui si hanno plurimi e preoccupanti segni. Non a caso, d'altronde, si discorre da tempo (e, però, senza costrutto) del modo più adeguato per ridare nuova linfa vitale ai partiti e – fin dove possibile – di “democratizzarli” [indicazioni, ora, in G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 23/2024, 25 settembre 2024, 176 ss., ed *ivi* ampio apparato di riferimenti di lett.].

¹⁷ In tema, v., ora, P. CARNEVALE, *La legge di conversione “ospitale”. Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 5/2024, 3 settembre 2024, 1 ss. Sugli usi fatti della decretazione d'urgenza nell'esperienza più recente, con specifica attenzione alla gestione del PNRR, riferimenti possono ora aversi da A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 24/2024, 9 ottobre 2024, 156 ss.

condizione indefettibile per la tenuta della forma di governo e la salvaguardia della democraticità dell'ordinamento¹⁸.

Di questa tesi, tuttavia, non si vede segno alcuno nella progettazione delle riforme istituzionali in corso; in generale, l'esperienza fin qui maturata parrebbe non aver consegnato alcun insegnamento, specie per l'aspetto della predisposizione per tempo delle strutture idonee ad offrire accoglienza alle persone colpite dall'emergenza, senza che ci si debba poi trovare davanti all'angosciante situazione di selezionare quelle cui prestare le prime cure in base a criteri che, per razionali che possano a prima vista considerarsi, risultano comunque forieri di esiti laceranti e francamente insopportabili.

Un dato, anzi, si rende particolarmente manifesto e richiede di essere fatto oggetto di una speciale attenzione; ed è quello per cui le maggiori torsioni istituzionali, di cui si è avuto (e si ha) riscontro, portano tutte all'effetto della sostanziale emarginazione e del vero e proprio svilimento delle sedi che danno voce alla rappresentanza politica¹⁹ ed al conseguente sovraccarico di altre sedi istituzionali, in specie di quelle in cui si amministra giustizia, in ciascuna delle sue articolazioni interne ed in tutte assieme, sollecitandosi pertanto i garanti ad un compito – si vuol dire – di “supplenza” che dovrebbe restare loro estraneo²⁰ ed obbligandosi allo stesso tempo tutti – cittadini ed operatori – ad una disincantata, cruda riflessione circa il tasso di effettiva democraticità dell'ordinamento. In gioco, infatti, non è soltanto l'identità della forma di governo, perlomeno rispetto al figurino per essa prescelto in sede di redazione della Carta²¹, bensì (e ancora di più) l'identità della forma di Stato che, da molti, inequivocabili segni ormai da tempo esibiti dall'esperienza, parrebbe aver smarrito il suo originario significato ed andare confusamente e con non poco affanno alla ricerca

¹⁸ Cfr. al punto di vista qui rappresentato quello di D. BRUNO, *La forma di governo alla prova delle emergenze. Itinerari di ricerca a partire dalla vicenda pandemica e bellica*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2/2024, 28 giugno 2024, spec. al § 5.1.

¹⁹ Ha di recente fatto il punto sul ruolo esercitato dalle Camere in seno alla trama istituzionale F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Il Mulino, Bologna 2024, che si dichiara fiduciosa circa il possibile risveglio delle stesse dall'annoso letargo in cui versano, specie laddove fatte oggetto di talune mirate riforme istituzionali conducenti allo scopo. Dal mio canto, consiglieri maggiore cautela al riguardo; e le notazioni qui pure svolte, specie in ordine al degrado culturale della rappresentanza politica – come lo si è altrove chiamato – mi sembra che avallino il giudizio appena formulato.

²⁰ Rammento qui solo la efficace definizione datane dalla Consulta, per bocca del suo Presidente *pro tempore*, G. Zagrebelsky, in relazione alla peculiare vicenda della mancata adozione da parte delle Camere di una disciplina attuativa del nuovo Titolo V, ma con notazione a mio avviso dotata di generale valenza, laddove cioè si è qualificata la “supplenza” che la Corte era stata chiamata ad esercitare come “non richiesta e non gradita”. Quanto, poi, al ruolo che i giudici comuni sono innumerevoli volte sollecitati a porre in essere, anche (e soprattutto) a motivo delle strutturali carenze esibite dagli organi preposti alla direzione politica specie nel far fronte alle plurime e gravi emergenze, ne ha ripetutamente ed approfonditamente detto a più riprese R.G. Conti: ancora da ultimo, in modo assai efficace, nel suo intervento ai nostri lavori, dal titolo *I sistemi processuali nel periodo dell'emergenza. Verso un nuova conformazione del ruolo del giudice?*

²¹ Su di che, v., nuovamente, i contributi al convegno su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit., nonché D. BRUNO, *op. cit.*

di uno nuovo, le cui sembianze si presentano per vero ad oggi appannate e, per più versi, oscure.

Come nella teoria dei vasi comunicanti la riduzione o lo svuotamento di uno si risolve immediatamente a beneficio di altri al primo contigui, così è pure per il potere politico; ed è legge vecchia quanto il mondo che il vuoto di potere lasciato, in modo indolore ovvero a forza, da un centro istituzionale che dapprima lo deteneva, va a beneficio di un altro o di altri pronti a prenderne il posto.

Ora, al piano istituzionale si è assistito (e si assiste) a plurimi travasi di quote consistenti di potere e, per ciò stesso, a squilibri diffusi per l'intera trama disegnata nella Carta²²: in primo luogo, sul versante dei rapporti tra gli organi della direzione politica, nel senso sopra accennato della vistosa emersione del ruolo del Governo (e al suo interno, specificamente, del Presidente del Consiglio²³), di cui una volta di più le esperienze di normazione rendono eloquente testimonianza, come avvalorano l'uso (ed abuso...) fattosi dello strumento della decretazione d'urgenza²⁴, nonché degli atti del Presidente del Consiglio, cui si è già accennato²⁵. Ancora una volta, le emergenze hanno acuito una tendenza – come si sa – già da tempo invalsa, concorrendo per la loro parte al suo crescente radicamento.

Un ulteriore, rilevante travaso si è poi avuto dagli organi istituzionalmente competenti alla direzione politica agli organi di garanzia, in ispecie ai giudici (e, ulteriormente specificando, alla Corte costituzionale); ed è chiaro che, nel momento in cui i garanti si fanno in circostanze viepiù ricorrenti decisori politici, se ne ha una complessiva torsione della natura e del ruolo da essi giocato nel sistema.

Non occorre, ancora una volta, fare qui richiamo di talune esperienze assai note. Mi limito solo ad un rapidissimo cenno in relazione ad un paio di punti.

Il primo è dato dall'azione sinergica, a tenaglia, che viene a determinarsi nel momento in cui i giudici comuni sollecitano la Consulta a far luogo a sostanziali rifacimenti dei testi normativi, trovando quindi in quest'ultima una sponda favorevole a dare seguito alla manovra da essi avviata; e non si trascuri, al riguardo, il ruolo di non

²² Se ne tratta, ora, in A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. nella parte II.

²³ Non è, d'altronde, per un mero accidente che l'attenzione degli studiosi, proprio nel tempo a noi più vicino, sia tornata ad appuntarsi sull'organo, anche con contributi di respiro monografico (v., part., I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli 2018, e L. DELL'ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, ESI, Napoli 2022). Ha fatto il punto sui più recenti sviluppi della figura e dell'intero Governo S. AGOSTA, nel suo contributo al nostro *panel*, dietro cit.

²⁴ Per una recente messa a punto delle condizioni che ne giustificano l'adozione, v. Corte cost. n. 146 del 2024, con note di R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)* e F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 22/2024, 11 settembre 2024, rispettivamente, 50 ss. e 73 ss.

²⁵ Non è, dunque, un caso che di questi ultimi si prefigurino un crescente utilizzo, com'è ora testimoniato dalle previsioni al riguardo contenute nella legge n. 86 del 2024, in materia di regionalismo differenziato.

secondario rilievo quindi svolto in fase discendente, di “esecuzione” (in senso lato) dei verdetti della Corte, laddove parimenti si è talora assistito ad un’attività che è essa pure da qualificare come “normativa” vuoi per il fatto che dalla Corte stessa non di rado si hanno indicazioni sommarie, *per principia*, e vuoi ancora per la manipolazione cui i verdetti stessi sono, ad ogni buon conto, andati (e seguitano ad andare) soggetti al momento della loro implementazione nell’esperienza²⁶.

Non si tralascino, inoltre, i casi in cui, pur non evocandosi in campo la Consulta, si faccia luogo ad usi eccessivi o, diciamo pure, forzosi del canone della interpretazione conforme²⁷ e, in genere, delle tecniche interpretative²⁸; ed è chiaro che, nel momento

²⁶ *Mutatis mutandis*, questo rischio si corre altresì sul versante dei rapporti interni all’ordine giudiziario, specificamente laddove non si faccia buon uso in fase discendente dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Cassazione, del quale ha riferito nel corso dei nostri lavori R.G. CONTI, nel suo contributo sopra cit.

²⁷ L’interpretazione conforme presenta ad oggi un volto oscuro, bisognoso di opportuna chiarificazione teorica; e, invero, come si è tentato di mostrare altrove, si fatica a comprendere (o, a dirla tutta, non si capisce affatto) quale ne sia la peculiare connotazione rispetto alle altre tecniche o specie d’interpretazione. Laddove, infatti, quest’ultima si mantenga – come sempre deve (o, meglio, *dovrebbe*...) essere – rispettosa degli argini linguistici degli enunciati, in nulla l’interpretazione in parola, a conti fatti, differisce rispetto a quella sistematica, a motivo della naturale attitudine di questa di distendersi ed abbracciare ogni materiale normativo avente efficacia in ambito interno. Se, poi, in nome della “conformità” dovesse piuttosto consumarsi il superamento degli argini suddetti, com’è chiaro non si sarebbe più in presenza di una “interpretazione” in senso proprio. *Tertium*, dunque, *non datur* [cfr. al punto di vista qui succintamente rappresentato quelli degli studiosi che maggiormente hanno avuto modo di occuparsi del tema, tra i quali v., part., M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX (2016), 391 ss., del quale, più di recente, v. *Ogni cosa al suo posto. Certezza del diritto e separazione dei poteri nella riflessione costituzionalistica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 154 ss.; F. POLITI, *L’interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 13/2019, 155 ss.; G. PARODI, *L’interpretazione conforme a Costituzione. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 555 ss.; A.I. ARENA, *Note minime su interpretazione e giudizio accentrato di costituzionalità*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2019, 5 dicembre 2019, 163 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*², II, *Fonti e interpretazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, spec. 266 ss. e 376 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “di diffusione”*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2/2020, 26 maggio 2020, 4 ss.; G. PITRUZZELLA, *L’interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nella interpretazione della legge*, in *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 3/2021, 27 gennaio 2021, 161 ss.; F. MODUGNO, *L’interpretazione degli atti normativi*, in *Giur. cost.*, 2/2022, spec. 1118 ss.; S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 171 ss. Infine, con specifica attenzione alla giurisprudenza, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Giappichelli, Torino 2022, 247 ss.; D. PICCIONE, *Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2024, 455 ss.; nella stessa *Rivista*, G. PARODI, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice a quo*, 6/2023, 2883 ss., e, dello stesso, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice costituzionale*, in *Lo Stato*, 22/2024, 63 ss.].

²⁸ I modi con cui il giudice mette in atto gli strumenti di cui dispone al fine dell’ottimale esercizio del *munus* affidatogli sono efficacemente rappresentati, ancora una volta, nel contributo ai

in cui il giudice comune dovesse rigettare questioni che avrebbero piuttosto meritato di essere portate alla cognizione del tribunale costituzionale, si farebbe, a un tempo, legislatore, per effetto della sostanziale riscrittura dei testi normativi, e giudice costituzionale, pronunciandosi al posto di questo²⁹. Fanno da *pendant* a siffatte esperienze i casi in cui la Corte delle leggi fa luogo ad un sindacato – come dire? – di “equità”, in applicazione del canone della ragionevolezza, in una delle sue forme maggiormente espressive, quale congruità della norma al “fatto”, in buona sostanza elevando quest’ultimo a parametro di giudizio: un’esperienza, questa, di cui si è avuto largo riscontro, specie in materia penale, considerandosi eccessivamente elevato il minimo edittale della pena in relazione a reati di lieve entità ed abilitandosi pertanto il giudice comune ad abbassarlo in una non secondaria misura, secondo il suo prudente apprezzamento³⁰.

Anche oltre l’ambito materiale ora evocato, il giudice costituzionale si mostra particolarmente attento alle istanze di tutela di diritti fondamentali lasciati sguarniti da colpevoli omissioni e complessive carenze del legislatore, piegando tuttavia allo scopo gli strumenti di cui è dotato, ben oltre – a me pare – il consentito dai canoni che governano il processo costituzionale³¹. Emblematico, al riguardo, l’abbandono del limite delle “rime obbligate”, convertite in quelle “possibili” o – come pure si è detto da una sensibile dottrina – nei “versi sciolti”³². Va, insomma, facendosi sempre più

nostri lavori di R.G. CONTI, cit., nel quale peraltro si dà conto delle trasformazioni intervenute nel ruolo del giudice stesso, anche per effetto delle emergenze cui si è trovato a dover fare fronte, e sono altresì con chiarezza illustrate alcune rilevanti novità registratesi nel giudizio della Cassazione.

²⁹ Inconvenienti di non poco conto possono poi registrarsi sul versante dei rapporti interordinamentali, specie laddove non dovesse farsi uso dello strumento di cooperazione costituito dal rinvio pregiudiziale, come pure per il caso che in fase discendente non si portassero a buon frutto le indicazioni ricevute dalla Corte dell’Unione e, ora, anche dal Tribunale di primo grado (le novità al riguardo registratesi e il loro complessivo significato possono vedersi nel contributo di R.G. CONTI sopra richiamato).

³⁰ Riferimenti sono, ora, nel mio *Verso una giustizia costituzionale di “equità”: quali i riflessi di ordine istituzionale?*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2024, 17 settembre 2024, 1063 ss.

³¹ Su usi e abusi dei canoni in parola da parte della Consulta, con specifico riguardo ai giudizi in via incidentale, indicazioni possono, volendo, aversi dal mio *La Corte costituzionale e il processo incidentale, tra regole e regolarità*, in *Quad. cost.*, 2/2022, 325 ss.

³² La seconda formula si deve – come si sa – a D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di riaccostamento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sist. pen.* (www.sistemapenale.it), 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.; la prima può, tra gli altri, vedersi in S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2021, 9 dicembre 2021, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Riv. AIC*

vistoso lo squilibrio tra la c.d. “anima” giurisdizionale e quella politica che faticosamente convivono in seno alla Corte, per effetto del carattere viepiù accentuato e vistoso della seconda³³.

Le emergenze, poi, ancora una volta, hanno fattivamente concorso a quest’esito, sollecitando e *quodammodo* obbligando i giudici in genere e la Corte in ispecie ad una innaturale opera di “supplenza” – com’è in uso da tempo chiamarla – la cui consistenza è testimoniata, a tacer d’altro, dalla invenzione di sempre nuove e viepiù affinate ed incisive tecniche decisorie (tra le quali, di recente, quella della doppia pronuncia inaugurata in *Cappato*).

4. *I travasi di potere dalle sedi istituzionali ai tecnici ed agli scienziati, ancora una volta particolarmente vistosi in occasione delle emergenze ma ormai significativi anche nel tempo ordinario, a motivo della crescente connotazione tecnologica della vita di relazione, e lo scenario che dunque si prefigura dell’avvento, particolarmente evidente in non poche circostanze, di uno “Stato scientifico”*

Un ulteriore travaso di potere si è poi registrato e va sempre più affermandosi dalle sedi istituzionali, siano esse di direzione politica che di garanzia, a beneficio di tecnici e scienziati, chiamati a concorrere fattivamente (e, a volte, con centralità di posto) all’adozione di decisioni gravide di valenza politica in relazione a questioni

(www.rivistaaic.it), 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 5/2023, 5 settembre 2023, 1 ss. In tema, v., inoltre, AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova “stagione” nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, a cura di E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi e A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2023, 12 settembre 2023, 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L’opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2023; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, spec. 297 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2023, 1 ss.; notazioni di vario segno, poi, in più contributi al convegno di Como del 26 e 27 maggio 2023 su *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l’occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale*, a cura di G. Grasso e A. Stevanato, Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Infine, G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024, e G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale prosegue la ricerca dell’unità in base ai principi*, in *Ass. cost.* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), *La Lettera, La Corte costituzionale nel sistema istituzionale*, 8/2024.

³³ Ne dà eloquente testimonianza l’attivismo che sempre più di frequente e con toni particolarmente intensi connota l’attività della Corte, specie in alcune sue espressioni [in tema, tra gli altri e di recente, E. CAVASINO, *La Corte mediatica e la Corte attivista: i nuovi volti della giustizia costituzionale italiana*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 9 febbraio 2024, 242 ss. Quanto, poi, al precario equilibrio in cui stanno le due “anime” della Corte, v., almeno, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell’evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2017, e AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017].

scientificamente sensibili; la qual cosa va, peraltro, diffondendosi a macchia d'olio in ambiti materiali viepiù estesi man mano che i rapporti sociali si avvalgono in crescente misura del supporto di strumenti offerti dalla tecnologia e si giovano degli esiti della ricerca scientifica.

Non è un caso, d'altronde, che il rapporto tra scienza e politica per un verso, scienza e Costituzione per un altro, costituisca oggetto di un animato confronto che vede impegnati studiosi di varia estrazione³⁴. Nessuno – credo – può mettere in dubbio

³⁴ Incontenibile la letteratura che ne ha fatto (e seguita senza sosta a farne) oggetto di esame da varie angolazioni e per parimenti varie esigenze teorico-ricostruttive: solo per una prima informazione, v., di recente, AA.VV., *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, a cura di P. Costanzo - P. Magarò - L. Trucco, Editoriale Scientifica, Napoli 2022; AA.VV., *Diritti fondamentali e incidenza dei risultati provenienti dalla scienza: esperienze a confronto*, a cura di G. Campanelli, A. Lo Calzo e M. Ruiz Dorado, Pisa University Press, Pisa 2022; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2022; AA.VV., *Diritti di libertà e nuove tecnologie*, a cura di A. Morelli, in *Dir. cost.*, 1/2023; O. POLLICINO, in più scritti, tra i quali, *Potere digitale*, in *Enc. dir., I tematici*, V (2023), 410 ss.; *La forma quadrangolare della geometria del/i potere/i digitale/i e il passaggio ad un costituzionalismo digitale procedurale*, in *European Law Journal*, 14 agosto 2023, e *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quad. cost.*, 3/2023, 569 ss., nonché ora il contributo ai nostri lavori, dietro cit., nel quale si mette in chiaro con opportuni rilievi l'incidenza esercitata dai c.d. poteri digitali nei riguardi delle complessive trasformazioni registratesi nella forma istituzionale dell'Unione europea. V., inoltre, M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, 3/2023, 543 ss.; AA.VV., *Processi democratici e tecnologie digitali*, a cura di G. Di Cosimo, Giappichelli, Torino 2023; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La Constitución del algoritmo²*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2023; M. LADU - N. MACCABIANI, *L'autodeterminazione popolare nell'era digitale: tra opportunità normative e tecnologiche*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 3 giugno 2023, 415 ss.; AA.VV., *La democrazia della società digitale. Tensioni e opportunità*, a cura di E. di Carpegna Brivio e A. Sancino, Giappichelli, Torino 2023; F. CIRILLO, *Neurodiritti: ambiguità della "libertà cognitiva" e prospettive di tutela*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 12 luglio 2023, 666 ss., e, dello stesso, *Neuroprivacy. Problemi teorici e prospettive costituzionali*, Giappichelli, Torino 2023; A. VENANZONI, *Dalla frontiera americana alla frontiera elettronica: antiche e nuove libertà costituzionali nello spazio digitale*, in *Pol. dir.*, 4/2023, 595 ss.; M. PROIETTI - A. VENANZONI, *La sovranità digitale tra sicurezza nazionale e ordine costituzionale*, Pacini, Pisa 2023; AA.VV., *Diritto e tecnologia. Precedenti storici e problematiche attuali*, a cura di G. Di Rosa - S. Longo - T. Mauceri, ESI, Napoli 2024; AA.VV., *Processi politici e nuove tecnologie*, a cura di M. Calamo Specchia, Giappichelli, Torino 2024; N. MINISCALCO, *Intelligenza artificiale in movimento. L'impatto sui diritti costituzionali della smart mobility*, Wolters Kluwer, Milano 2024; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, Torino 2024; i contributi al convegno su *Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela della persona in tempi di crisi*, svoltosi presso l'Università "Kore" di Enna dal 21 al 23 novembre 2023, i cui Atti, a cura di P. Bargiacchi e F. Vecchio, possono ora vedersi in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org); P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giappichelli, Torino 2024; G. DE MINICO, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2024, 29 aprile 2024, 85 ss.; M.C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2024, 24 luglio 2024, 150 ss.; nella stessa Rivista, V. DE SANTIS, *Identità e persona all'epoca dell'intelligenza artificiale: riflessioni a partire dall'LA Act*, 19/2024, 7 agosto 2024, 137 ss.; O. POLLICINO - P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Bocconi University Press, Milano 2024; A. FORMISANO, *L'impatto dell'intelligenza artificiale in ambito giudiziario sui diritti fondamentali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 22/2024, 11 settembre 2024, 112 ss.

che siamo in presenza di una transizione coinvolgente l'intera comunità e l'ordinamento che la governa sotto ogni aspetto. L'avvento e la diffusione dell'intelligenza artificiale, le cui applicazioni ed i cui riflessi sulla vita di relazione non sono ad oggi stati fino in fondo esplorati, s'inscrive in un quadro di profonde trasformazioni strutturali sia della società che delle pratiche giuridiche, in buona sostanza estese ad ogni campo materiale di esperienza.

Ancora una volta, la pandemia da covid-19 ha reso testimonianza dell'apporto di prima grandezza giocato da tecnici e scienziati laddove si tratti di far fronte ad emergenze che mettono a nudo strutturali carenze dei decisori politici, obbligati pertanto a rivolgersi agli esperti al fine di avere le necessarie indicazioni operative.

Si è poi avuta conferma di quanto si faceva poc'anzi notare a riguardo dell'utilizzo, al tempo dell'emergenza obbligato e divenuto poi utile una volta cessata la fase più acuta di quest'ultima, di strumenti apprestati dalla tecnologia allo scopo di assicurare la continuità, pur in una congiuntura non poco sofferta, della vita di relazione, praticamente in ogni campo di vita sociale (da quello del lavoro a quello della istruzione, della sanità, ecc.). Alcuni effetti conseguenti all'emergenza si sono, dunque, *quodammodo* stabilizzati, portando ad esiti di particolare rilievo costituzionale, sol che si pensi che il ricorso agli strumenti suddetti ha riguardato – nel bene come nel male – i diritti fondamentali, specie alcuni, altrimenti fatalmente condannati a restare in tutto o in parte inappagati.

Il vero è che scienza e tecnologia hanno giocato e seguitano in misura crescente a giocare un ruolo di prima grandezza nella dilatazione della c.d. “materia” costituzionale³⁵, agevolando – per ciò che è qui di specifico interesse – la “invenzione” di nuovi diritti fondamentali e dotando di ulteriori risorse i vecchi in vista del loro ottimale appagamento pur alle difficili e, per molti versi, proibitive condizioni del tempo presente. È chiaro che, crescendo di numero i diritti, crescono altresì le occasioni di conflitto tra gli stessi, rendendosi viepiù problematica la loro composizione in modi complessivamente soddisfacenti. Ciò che, nondimeno, importa è che si offrano opportunità maggiori di un tempo in vista della valorizzazione della personalità dell'uomo; e la scienza e la tecnologia possono a ciò dare il loro fattivo,

Infine, v. i contributi su *Corti e Scienza* ospitati da *Biolaw Journal* (www.teseo.unitn.it), 2/2024, 28 giugno 2024, e, volendo, anche i miei *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2022, 4 febbraio 2022, 130 ss.; *Il doppio volto del rapporto tra scienza e diritti fondamentali (note minime su un'annosa questione)*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2024, 26 luglio 2024, 169 ss., e, con specifico riguardo al rapporto tra tecniche decisorie e diritti, *Nuovi diritti fondamentali, nuove tecniche decisorie, nuovi equilibri (rectius, squilibri) istituzionali*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 3/2023, 24 novembre 2023, 477 ss.

³⁵ ... che, peraltro, si ha anche per ragioni indipendenti dallo sviluppo scientifico e tecnologico [in tema, può, volendo, vedersi il 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 AA.VV., *I generi letterari della storiografia giuridica. La produzione didattica negli ultimi due secoli (manuali, trattati, corsi e prolusioni)*, a cura di A. Lovato, Giappichelli, Torino 2019, 299 ss., nonché, già, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2017, 12 dicembre 2017].

non secondario concorso. È pure vero, però, che le stesse possono piegarsi ad usi distorti, ritorcendosi a mo' di *boomerang* contro l'uomo stesso, i suoi diritti, la sua dignità.

Scienza e tecnologia dispongono, poi, dell'attitudine a diffondersi a tutto campo ed a lasciare perciò un segno della loro pervasiva presenza presso ogni sede istituzionale, di direzione politica così come di garanzia. Se ne ha, d'altronde, eloquente testimonianza nel numero sempre maggiore di questioni portate alla cognizione della Consulta che, per l'uno o per l'altro verso, si presentano come scientificamente sensibili; e la Corte non ha mancato, in talune note e non di rado discusse occasioni, di rilevare che la Costituzione dà indicazioni nell'uno o nell'altro senso unicamente laddove si abbia un solido consenso nella cerchia degli esperti a favore di questa o quella soluzione: come dire, insomma, che la Costituzione è condannata a restare "muta" laddove la scienza non sia in grado di far sentire, forte e chiaro, il timbro della propria voce³⁶.

La Costituzione – si è fatto notare da un'accreditata dottrina – è attraversata da un moto perenne, ovverosia è soggetta a continua, mai finita evoluzione³⁷; così è pure – come si sa – per la scienza, perennemente obbligata a sottostare alla inesorabile legge popperiana della propria, eventuale falsificazione. Ancora una volta, è interessante notare che gli esiti man mano raggiunti da questa si riversano in quella, lasciando un segno marcato non soltanto – come si è veduto – sulle pratiche di direzione politica ma anche su quelle a finalità di garanzia; e proprio nei momenti cruciali, particolarmente sofferti, attraversati in occasione di talune emergenze se n'è avuta palmare riprova, secondo quanto è avvalorato dall'orientamento manifestato dal giudice delle leggi in relazione alla disciplina adottata per fronteggiare il terrorismo rosso, cui si è dietro fatto cenno,

Il vero è che, al di là di ciò che comunemente si ritiene, ogni giudizio di costituzionalità è permeato dal "fatto" e si traduce, in buona sostanza, in un apprezzamento – ahimè, a volte, eccessivamente discrezionale – di congruità della norma al "fatto" stesso, vale a dire in un sindacato di ragionevolezza che, dunque, si conferma essere – secondo la felice intuizione di una sensibile dottrina – "principio architettonico del sistema"³⁸. S'inscrive, d'altronde, in quest'orizzonte teorico la tesi,

³⁶ Così, ad es., nella nota (e discussa) sent. n. 84 del 2016.

³⁷ Nel primo senso, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2013, 1° marzo 2013; nel secondo, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss., e, dello stesso, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 9/2018, 17 settembre 2018. Una densa riflessione sulle trasformazioni costituzionali può, poi, vedersi in V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023, del quale v., inoltre, *La democrazia pluralista nei mutamenti dell'esperienza contemporanea*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2024, 26 maggio 2024, 66 ss.

³⁸ La formula qui nuovamente, fedelmente trascritta si deve – come si sa – a L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano 2005. Sul sindacato di ragionevolezza, *ex plurimis*

nella quale da oltre trentacinque anni mi riconosco, che vede nella “situazione normativa”, quale risultante da elementi normativi e fattuali assieme, l’oggetto del giudizio di costituzionalità³⁹.

Ora, questioni in cui fatti e norme assumono una colorazione scientificamente connotata sono portate alla Consulta in numero ogni giorno crescente e in qualità viepiù rilevante, obbligando pertanto il giudice delle leggi ad attingere in considerevole misura ad indicazioni fornite dagli esperti, avvalendosi dei poteri istruttori di cui dispone, nonché, ora, delle indicazioni venute da alcuni *amici curiae*.

Nessuno è in grado di poter dire oggi quali sviluppi avrà questa vicenda nel prossimo futuro e quali ne potranno essere gli approdi; nondimeno, è da mettere in conto l’eventualità che prenda viepiù forma una sorta di *diritto costituzionale scientificamente connotato*. Lo stesso modello, da tempo paventato, di uno “Stato giurisdizionale” – come pure, con una certa improprietà di linguaggio, è da molti chiamato – potrebbe, a conti fatti, risolversi, in non poche circostanze, in quello di uno “Stato scientifico”. D’altro canto, se può convenirsi a riguardo del carattere bivalente della giustizia costituzionale, dotata – come si diceva – di una doppia “anima”, non può non convenirsi, per logica conseguenza, sulla esistenza di una terza “anima”, scientificamente connotata che, nondimeno, s’immette in seno alle prime due, dietro già richiamate, lasciando in ciascuna di esse il segno sempre più marcato della propria presenza e, dunque, *quodammodo* riplasmandole.

L’accavallarsi di plurime ed ingravescenti emergenze, che in modo perverso si ricaricano senza sosta a vicenda⁴⁰, unitamente alle parimenti plurime e vistose transizioni concorre, poi, in fattiva misura al crescente rilievo del ruolo degli uomini di scienza e degli esperti in genere, secondo quanto si è veduto lungo tutto il corso dell’analisi che sta ora per concludersi. Il passaggio ad uno “Stato scientifico”, già da tempo in corso, potrebbe dunque registrare anche brusche accelerazioni e, specie sul terreno della salvaguardia dei nuovi diritti, dimostrarsi particolarmente evidente e gravido quindi di implicazioni a tutto campo, per gli sviluppi della vita di relazione come pure delle pratiche di diritto in genere, di produzione giuridica come pure di garanzia.

Si vedrà. È importante, ad ogni buon conto, far luogo ad un costante e scrupoloso monitoraggio delle pratiche suddette, in specie di quelle maggiormente salienti, al fine di avere indicazioni circa le trasformazioni costituzionali in atto, il loro

(e di recente), v. R. BIN, *Ragionevolezza, eguaglianza e analogia*, in *Lo Stato*, 20/2023, 323 ss., nonché, con specifica attenzione alle più salienti espressioni della giurisprudenza costituzionale, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, cit., 143 ss. e 154 ss.

³⁹ Ho cominciato a discorrerne ne *Le attività “conseguenziali” nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Giuffrè, Milano 1988, 55 ss.; v., inoltre, le precisazioni che sono in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, cit., 105 ss.

⁴⁰ L’emergenza, d’altronde, come fa giustamente notare una sensibile dottrina, “si declina al plurale” [M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell’ambiente: dalla “straordinarietà” delle situazioni di fatto alla “ordinarietà” di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2024, 24 luglio 2024, 64].

grado di avanzamento e, laddove già si abbia, la maturazione già raggiunta. Lo scenario della intelligenza artificiale, cui si è poc'anzi fatto cenno, potrebbe preludere all'avvento di uno *Stato costituzionale non umano* o, peggio, *disumano*; ciò che, però, sarebbe una contraddizione in termini, non riuscendosi ad immaginare uno Stato costituzionale non... *costituzionale*, ove si convenga a riguardo della centralità di posto detenuto dalla persona umana in seno alla organizzazione sociale ridisegnata dalla legge fondamentale venuta alla luce dopo l'immane tragedia della seconda grande guerra e il ritorno ad un ordine non autoritario. Ciò che, nondimeno, importa è che la scienza, libera in ogni sua manifestazione, non si presti ad usi comunque ripugnanti con il modello di società e di Stato delineato nella Carta. Di qui la necessità che quanti ad essa si dedicano avvertano come particolarmente pressante il bisogno di prestare ossequio al dovere di fedeltà alla Repubblica, assiologicamente inteso e fatto valere al massimo del suo potenziale espressivo, alle condizioni oggettive di contesto⁴¹. Il dovere in parola grava – come si sa – su tutti i componenti la comunità; conformandosi però quest'ultima e l'ordinamento che la governa in misura crescente come scientificamente connotati, è chiaro che lo stesso assume una colorazione viepiù intensa proprio per gli uomini di scienza che devono, pertanto, avvertire come particolarmente pressante il bisogno di orientare i loro studi e conformarne gli sviluppi all'etica pubblica repubblicana, mai dunque perdendo di vista l'insegnamento per cui ogni pratica, scientifica e non, non può fare a meno dell'uomo e di porsi pertanto al suo servizio, non già contro l'uomo stesso, i suoi diritti fondamentali, la sua dignità.

5. *Una finale, cruciale questione: qual è l'effettiva forza normativa della Costituzione davanti alle emergenze ed alle transizioni?*

L'analisi svolta, pur nella stringatezza imposta a questa riflessione, offre elementi sufficienti per tornare a rivedere sotto una luce almeno in parte diversa rispetto all'usuale l'annosa e spinosa questione relativa alla effettiva forza normativa di cui la Costituzione dà mostra di essere dotata, specie laddove sia messa alla prova di gravi emergenze e vistose transizioni, quali quelle che sembrano segnare a fondo il tempo presente.

Si è veduto che le emergenze, nell'arco temporale più o meno lungo della loro durata, comportano rilevanti alterazioni di ordine istituzionale, con effetti non circoscritti ai soli equilibri caratterizzanti la forma di governo ma – ciò che più conta – estesi al piano dei rapporti qualificanti la forma di Stato. È chiaro che, nel tempo dell'emergenza, la Costituzione viene a trovarsi in una condizione di palese sofferenza; e con essa, perciò, tanto l'ordine delle competenze spettanti agli organi sia di governo

⁴¹ Riferimenti alle più salienti articolazioni ed espressioni del dovere in parola possono aversi da A. MORELLI, che ne ha ripetutamente trattato, spec. ne *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013.

che di garanzia quanto (e soprattutto) i diritti fondamentali che – come si sa – sono il cuore pulsante dell’idea di Costituzione, quale mirabilmente scolpita nell’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789. La Costituzione, nondimeno, dimostra di possedere risorse formidabili da mettere in campo al fine di superare l’emergenza e potersi quindi riaffermare integra nella propria identità. Un ruolo di prima grandezza è al riguardo giocato dai valori fondamentali dell’ordinamento cui dà voce la Carta, con particolare efficacia espressiva nei principi fondamentali e, quindi, negli enunciati restanti sia della prima che della seconda parte in cui essa si articola. Le emergenze, dunque, mettono, sì, a dura prova la legge fondamentale della Repubblica, ma la conferma della vitalità della stessa si ha proprio dal loro superamento al quale – sia chiaro – sono chiamati tutti a dare il loro fattivo concorso, istituzioni e cittadini (e persone in genere che vivono ed operano nel territorio dello Stato), ispirando la propria azione ai doveri di fedeltà alla Repubblica e di mutua solidarietà⁴².

Discorso diverso va fatto per le transizioni. Alcune di esse hanno portata ed effetti che si proiettano ben oltre i confini nazionali e, dunque, superano di molto le forze di cui si dispone in ambito interno per farvi fronte, pur dovendosi produrre ogni sforzo per gestirle come si conviene, accompagnandone ed orientandone i più salienti sviluppi. Così è, appunto, per l’emergenza (*rectius*, la transizione) climatica e per le migrazioni di massa, cui si è dietro accennato.

Altre transizioni, aventi carattere ordinamentale, hanno esse pure una dimensione tale da portarsi oltre le capacità del singolo Stato (per ciò che qui specificamente importa, del nostro). Si torni, ancora una volta, a pensare al processo d’integrazione sovranazionale in corso. È chiaro che il nostro Paese può (e deve) dare il proprio fattivo concorso all’ulteriore avanzata del processo in parola, orientandone, per la propria parte, gli sviluppi in modo da far sì che si mantengano rispettosi dei valori fondanti nei quali l’Unione stessa si riconosce (art. 2 TUE) e, con essa, gli Stati che ne sono membri, nei quali nondimeno i valori in parola si affermano in forme peculiari⁴³.

Altre transizioni – si è pure fatto notare, trattando della transizione da uno Stato accentratore ad uno decentrato – presentano carattere intraordinamentale. A queste vicende, tuttavia, non sono stati (e non sono) estranei fattori aventi origine esterna, come pure le stesse non sono state (e non sono) prive di riflessi *extra moenia*; ed è bene

⁴² ... il quale ultimo, peraltro, per un certo verso può essere visto quale una delle più genuine e qualificanti espressioni del primo, ovverosia come quest’ultimo *in action* [sul dovere di solidarietà la letteratura è ormai imponente: mi piace qui, nondimeno, fare richiamo dei numerosi studi dedicatigli nel volume dal titolo *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*, a cura di B. Pezzini, Giappichelli, Torino 2024, nonché i contributi che sono nel numero *Special issue V 2024 su I percorsi della solidarietà nello stato costituzionale: nuovi attori e problemi, tra Costituzione e politiche europee*, a cura di A. Buratti].

⁴³ È pur vero che le cose non stanno del tutto così, dal momento che in alcuni Stati si riscontrano vistose deviazioni dal modello delle liberal-democrazie. Nel suo insieme, ad ogni buon conto, l’Unione si connota per il diffuso riconoscimento, di cui si ha effettivo riscontro, della vitalità del modello stesso, malgrado le prove che la stessa ha dovuto (e deve) affrontare in non poche circostanze.

che di tutto ciò si conservi memoria. D'altronde, è ormai provato che tra le esperienze che maturano al di fuori e quelle che si hanno all'interno dell'ordinamento si danno mutue e viepiù copiose implicazioni, al punto che tenere fino in fondo distinte le une dalle altre appare essere ingenuo e, comunque, oggettivamente forzoso.

Se, poi, le vicende alle quali si è qui fatto richiamo sono riguardate dal punto di vista degli effetti che se ne sono avuti (e si hanno) per i diritti fondamentali (e, per ciò pure, per la Costituzione), risulta assai complicato dare risposta alla domanda posta in relazione alla questione accennata all'inizio di queste notazioni finali. Si tratterebbe, infatti, di far luogo ad una riflessione di ordine generale a riguardo del senso complessivo del processo d'integrazione sovranazionale per un verso, del modo di strutturarsi dell'ordinamento al proprio interno per un altro, tenendo altresì conto delle oscillazioni e contraddizioni che hanno ininterrottamente ed a fondo segnato l'uno e l'altro nei loro più salienti sviluppi.

Certo si è, al tirar delle somme, che il tempo presente non appare complessivamente benigno per i diritti. È tuttavia vero che, soprattutto grazie ai progressi fatti dalla scienza e dalla tecnologia, nonché ad una più matura coscienza sociale, si è assistito alla invenzione di nuovi diritti e alla messa a punto di ulteriori e più efficaci garanzie a beneficio dei vecchi.

Ora, se, quanto alle emergenze, la conclusione è agevole da dare, a fronte dei *vulnera* assai gravi da esse recati ai diritti, con riguardo alle transizioni la stessa ha da essere più articolata, dal momento che, mentre alcune di esse, quale quella ambientale⁴⁴, hanno comportato (e comportano) costi assai elevati per i diritti (e, di riflesso, per la Costituzione), altre, quali quelle legate alla integrazione sovranazionale *in progress* ed alle trasformazioni nella struttura dell'ordinamento, hanno avuto (ed hanno) riflessi in chiaroscuro per i diritti che, nondimeno, sono – come si diceva – cresciuti di numero ed hanno avuto opportunità di affermazione di cui, ancora in un recente passato, non hanno potuto disporre. Ci sono, insomma, transizioni *buone*, transizioni *cattive* e transizioni che possono essere buone e cattive allo stesso tempo, a seconda della prospettiva da cui sono osservate e per gli effetti in concreto prodotti, davanti alle quali, in specie, la Costituzione fa, per la sua parte, ciò che può per arginarne le manifestazioni maggiormente pregiudizievoli.

Il vero è, in conclusione, che occorre guardarsi dal rischio di dare una rappresentazione distorta della Costituzione e della sua forza: esaltarla, cioè, come svilarla oltre misura, tanto per il tempo ordinario quanto per quello delle emergenze e delle transizioni, siano o no queste ultime ormai pervenute a compiuta maturazione. Occorre, insomma, tenersi equidistanti sia dal dare una irenica (ma ingenua e, a conti fatti, forzosa) raffigurazione della Costituzione e sia pure dal corno opposto di sottostimarne oltre il giusto le risorse di cui è strutturalmente dotata. Certo si è che il contesto gioca un ruolo di non secondario rilievo per ciò che attiene alla “misura” della *vis* precettiva della Carta; ed è un'ulteriore conferma di quanto pesi il “fatto” per

⁴⁴ ... a riguardo della quale v., nuovamente, i contributi alle Giornate su *Ambiente e sostenibilità*.

Antonio Ruggeri

Emergenze e transizioni, equilibri e squilibri istituzionali, riflessi sulle vicende della normazione e dei diritti fondamentali

L'affermazione delle norme della legge fondamentale della Repubblica, a partire proprio da quelle espressive dei valori che sono stati a base della sua nascita e ne hanno accompagnato (e ne accompagnano) i complessivi e più significativi sviluppi.

ABSTRACT: The article dwells on the tendency, particularly marked and conspicuous in the present time, towards the 're-centralisation' of power and on the multiple and considerable forms of transfer of power. After pointing out the main differences between emergencies and transitions, as well as the variety of ways in which their relations are entertained and carried, the analysis focuses on the transfer of power from Parliament to the government and from the organs of political direction to the organs of guarantee (particularly, to judges) as well as to technicians and scientists. Finally, faced with such significant departures from the constitutional model, it has to be analysed the crucial question of the normative force with which the Constitution appears to be endowed.

KEYWORDS: Emergencies – Transitions – Law making – Fundamental rights

Antonio Ruggeri – Professore emerito di diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina (antonio.ruggeri@unime.it)