

**ANTONIO RUGGERI**

**Crisi economica e crisi della Costituzione\***

SOMMARIO: 1. Lo scarto tra bisogni e risorse, i limiti palesati dagli Stati e dalle organizzazioni di cui essi fanno parte (per ciò che qui specificamente importa, l'Unione europea) nel far fronte alla crisi economica, i quattro piani sui quali si disporrà la riflessione che si passa ora a svolgere. – 2. I segni lasciati dalla crisi sugli equilibri interni alla forma di governo ed al sistema delle fonti, la sempre più vistosa lacerazione della rappresentanza politica e la conseguente accelerazione del processo in corso di “giurisdizionalizzazione” dei conflitti politici e delle domande sociali. – 3. I riflessi della crisi al piano della forma di Stato, tanto sul fronte dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante quanto su quello della distribuzione del potere tra apparato centrale ed autonomie territoriali (in specie, i bilanciamenti non... *paritari* tra norme sostantive, espressive di diritti fondamentali, e norme sulla normazione ed organizzative in genere). – 4. Le novità al piano dei rapporti interordinamentali (in particolare, l'accentuarsi dello stato di grave sofferenza in cui versa la sovranità dello Stato e i complessi rapporti tra politica ed economia per un verso, diritto ed etica per un altro). – 5. La cruciale, inquietante questione se, in tempi di crisi, si danno le condizioni perché si preservi, almeno in parte, la “normatività” della Costituzione e il rischio del suo sostanziale impoverimento e persino del suo smarrimento. – 6. Il bisogno di riforme strutturali, tanto al piano nazionale quanto (e più ancora) a quello sovranazionale, e di un complessivo rifacimento del tessuto costituzionale, così come del tessuto politico e sociale, che risulti fermamente orientato al conseguimento dei due obiettivi che, prima di ogni altro, vanno una buona volta e con decisione presi di mira: la *moralizzazione della vita politica* e l'*equa distribuzione della ricchezza*, senza peraltro trascurare il bisogno di *dare una speranza di vita dignitosa alle generazioni future*.

---

\* Relaz. conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce 14-15 settembre 2012, alla cui data lo scritto è aggiornato. Farà parte degli *Studi in onore di A. D'Atena*.

1. *Lo scarto tra bisogni e risorse, i limiti palesati dagli Stati e dalle organizzazioni di cui essi fanno parte (per ciò che qui specificamente importa, l'Unione europea) nel far fronte alla crisi economica, i quattro piani sui quali si disporrà la riflessione che si passa ora a svolgere*

Se v'è un dato su cui v'è concordia di vedute, al di là della diversità dei punti di vista manifestati in merito a cause ed effetti della gravissima crisi economico-finanziaria in atto<sup>1</sup>, questo è quello per cui essa ha messo in drammatica evidenza lo scarto esistente tra bisogni e risorse, uno scarto che ha risalenti e ramificate radici ma che oggi appare con tratti sconosciuti rispetto al passato e dagli imprevedibili ulteriori sviluppi nel futuro, anche prossimo.

Parimenti non controverso è che gli Stati e le organizzazioni cui essi appartengono (sopra tutte, per ciò che specificamente riguarda alcuni Paesi del Vecchio Continente, l'Unione europea) hanno dimostrato limiti altrettanto evidenti nel far fronte alla crisi, lacerati da conflitti interni solo in parte abilmente mascherati e problematicamente superabili, nonché da una complessiva incapacità di progettazione anche a breve termine, di cui hanno dato (e seguitano giornalmente a dare) visibile ed inquietante testimonianza. Una incapacità che, per vero, può invocare a sua attenuante la circostanza per cui si tratta qui di ripensare *ab ovo* le strutture stesse del vivere civile e, di conseguenza, delle istituzioni di cui si compone l'organizzazione dei pubblici poteri, specie di quelli governanti. Un ripensamento che, poi, finisce con l'investire le stesse categorie di base del diritto costituzionale, prima su tutte quella di sovranità e – come tenterò di mostrare – persino quella di Costituzione.

Articolerò questa mia succinta riflessione su quattro piani, avuto riguardo ai riflessi della crisi sulla *forma di governo*, la *forma di Stato*, i *rapporti interordinamentali* e, infine, la *teoria della Costituzione*. Su ciascuno di essi a me sembra che la crisi proietti la sua lunga ombra, specie – per ciò che qui più mi preme mettere in evidenza – sull'ultimo, fatta

---

<sup>1</sup> Fanno il punto sulle ragioni della crisi, G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2011, e G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 9 ss. Sull'ambiguità del termine "crisi", v., ora, le precisazioni fatte da C. PINELLI, nella sua relazione alle nostre Giornate, durante i lavori della prima sessione dedicata a *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi sulle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, § 1 del paper, nonché le notazioni svolte da I. CIOLLI, nel suo intervento dal titolo *Crisi economica e pareggio di bilancio*. I contributi alle nostre Giornate possono vedersi in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

attenzione cioè al modo con cui quest'ultima oggi è (o, meglio, ai miei occhi appare) e quale potrebbe essere per il caso che la crisi dovesse perdurare o, peggio, inasprirsi.

*2. I segni lasciati dalla crisi sugli equilibri interni alla forma di governo ed al sistema delle fonti, la sempre più vistosa lacerazione della rappresentanza politica e la conseguente accelerazione del processo in corso di “giurisdizionalizzazione” dei conflitti politici e delle domande sociali*

Quanto al primo piano, è fuor di dubbio che la crisi segni a fondo gli svolgimenti della forma di governo, nelle loro più salienti movenze.

Qui, il dato che con particolare insistenza viene diffusamente segnalato è quello dello squilibrio, anche in occasione del nostro incontro da più d'uno rilevato, nei rapporti tra gli organi della direzione politica, a tutto svantaggio delle assemblee rappresentative. La qual cosa, tuttavia, se ci si pensa, non è né nuova né è, forse, la più appariscente<sup>2</sup>. Così, si è, ad es., fatto notare<sup>3</sup> che la nuova disciplina costituzionale che prescrive il pareggio del bilancio, su cui ci si soffermerà anche più avanti, spingerebbe, per la sua parte, a rafforzare sensibilmente la “posizione del Governo a danno della centralità del Parlamento”<sup>4</sup>.

Se ne ha, poi, l'immediata, naturale proiezione al piano delle fonti; e basti solo considerare quale uso s'è fatto (e si fa) del decreto-legge al fine di introdurre le misure richieste per far fronte alla crisi<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Come si sa, il rafforzamento dell'Esecutivo veniva già segnalato parecchi lustri addietro (ad es., da noi, in un noto saggio di E. CHELI apparso nella *Riv. trim. dir. pubbl.* del '59, dal titolo *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*). Di recente, tra i molti altri, i contributi di più autori che sono sotto il titolo *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri*, Quad. 2010, Jovene, Napoli 2011.

<sup>3</sup> Ancora da ultimo, da A. BRANCASI, nella sua relazione alla terza sessione delle nostre Giornate, dedicata a *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali*, 7 del *paper*, da cui è tratto il passo fedelmente trascritto nel testo; rilievi (e riferimenti di lett.) sul punto anche nello scritto, sopra cit., di I. CIOLLI. Un accurato studio riguardante la ricaduta della crisi sul nostro Parlamento si deve a G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2012.

<sup>4</sup> Il quadro è, in realtà, assai più articolato e sfumato; e basti solo pensare al diverso peso che è da riconoscere ai Parlamenti dei Paesi che non versano in gravi difficoltà economiche (per tutti, la Germania) rispetto ai Paesi (e, tra questi, il nostro) che invece tali difficoltà presentano in forme vistose e che pertanto risultano sostanzialmente emarginati dalla gestione politica della crisi (su ciò, i rilievi di P. CARETTI, nella sua *Introduzione generale* ai lavori della prima sessione delle nostre Giornate).

<sup>5</sup> Di un ritorno prepotente sulla scena del decreto-legge quale fonte centrale della normazione ha discusso G. PITRUZZELLA nella sua *Introduzione generale* ai lavori della seconda sessione delle nostre Giornate,

Ora, la normazione per decreti non è – come si sa – cosa nuova; qui però, nel peculiare contesto in cui s’inscrive, assume una connotazione peculiare, restando asservite le assemblee parlamentari, in buona sostanza, alla presa d’atto dei provvedimenti varati dal Governo, provvisti di una formidabile “copertura” proprio dalla congiuntura che ne giustifica l’adozione e che limita fortemente, fino in qualche caso ad azzerare del tutto, il potere delle Camere in sede di conversione.

La questione è tuttavia di fondo; e il vero è che, per un verso, la difficilissima situazione economica in atto ha esasperato una lacerazione interna alla rappresentanza politica che ha cause risalenti ed estesamente ramificate<sup>6</sup>; per un altro verso, essa ha reso eloquente testimonianza di una debolezza complessiva del sistema politico e degli organi che, nel modo più immediato e diretto, se ne fanno interpreti<sup>7</sup>. Dal loro canto, gli stessi Governi hanno palesato incertezze ed oscillazioni non lievi, inquietanti: non a caso, si è assistito alla nascita di Governi c.d. di “unità nazionale” o similmente denominati (ad es., in Grecia, con Samaràs) ovvero di Governi c.d. “tecnici”, come da noi con Monti (una formula questa, come si sa, già più volte sperimentata ma in una congiuntura complessivamente, profondamente diversa e con connotati parimenti diversi), per la cui formazione un ruolo di prima grandezza è stato giocato – come si sa – dal Capo dello Stato, dalla crisi sovraccaricata di poteri e di responsabilità che, in condizioni di fisiologico svolgimento della vita istituzionale, non dovrebbe portare<sup>8</sup>.

---

dedicata a *La crisi finanziaria e i suoi riflessi sugli assetti istituzionali nazionali: le Costituzioni economiche tra regole attuali e proposte di modifica*.

Trattazione a sé dovrebbe poi farsi (ma in un luogo a ciò specificamente dedicato) in merito al nuovo tipo di legge inventato al momento della iscrizione nella Carta costituzionale del principio di parità del bilancio, specie per ciò che attiene ai suoi rapporti con le leggi restanti (interessanti notazioni sul punto in N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 15/2012, part. al § 4, nonché in *Il Filangieri*, Quad. 2011, Jovene, Napoli 2012).

<sup>6</sup> Ad esser in crisi – come opportunamente rammenta una sensibile dottrina (G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Sez. prima, *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Jovene, Napoli 2009, 1777 ss., spec. 1786) – non è solo la rappresentanza o i rappresentanti ma gli stessi rappresentati, che non hanno una immagine nitida di se stessi, di ciò che sono o di ciò che vogliono.

<sup>7</sup> Spia emblematica di questo stato di cose il carattere recessivo dei partiti politici, obbligati dalla crisi a sostenere, di sovente con larghe ed inusuali maggioranze, il Governo e, in buona sostanza, privati del (o, comunque, fortemente ridimensionati nel) potere d’interdizione, anche nei loro rapporti interni, di cui sono dotati in situazioni di quiete istituzionale.

<sup>8</sup> Non può qui farsi luogo, come pure sarebbe assai opportuno, per evidenti ragioni di sintesi, ad un’analitica descrizione degli interventi posti in essere dal Capo dello Stato nella presente congiuntura, verificando se possa appropriatamente dirsi che, per il loro tramite, abbia preso corpo la nota ricostruzione teorica che lo vede quale “reggitore” dello stato di crisi (si è fatto il punto, ancora non molto tempo addietro,

Allo stesso tempo, la crisi ha impresso un'ulteriore accelerazione al processo di “giurisdizionalizzazione” dei conflitti politici e delle domande sociali, anch'esso in atto da tempo e che ha plurime ragioni a sua giustificazione ma che oggi si presenta con toni di singolare acutezza e gravità. A fronte delle acclamate carenze esibite dagli organi della direzione politica a far fronte ad una domanda imponente e crescente di giustizia (specie, ma non solo, in ambito economico-sociale), il ricorso alla sponda offerta dai giudici (costituzionali e non) viene diffusamente visto come l'ultimo rimedio per la soluzione di problemi non altrimenti risolvibili e l'appagamento di bisogni altrimenti condannati a restare insoddisfatti. Ed è superfluo qui rilevare, a motivo della sua notorietà, come per effetto di siffatto sovraccarico di compiti, alle volte – come suol dirsi – di vera e propria “supplenza” nei riguardi degli organi della direzione politica, possano non di rado determinarsi torsioni gravi nel ruolo dei giudici dalle plurime implicazioni a più piani di esperienza<sup>9</sup>.

*3. I riflessi della crisi al piano della forma di Stato, tanto sul fronte dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante quanto su quello della distribuzione del potere tra apparato centrale ed autonomie territoriali (in ispecie, i bilanciamenti non... paritari tra norme sostantive, espressive di diritti fondamentali, e norme sulla normazione ed organizzative in genere)*

Ancora più rilevanti e gravidi di implicazioni i riflessi al piano della forma di Stato, nella duplice accezione in cui la formula è usualmente intesa, avuto cioè riguardo sia al versante dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante che a quello della articolazione

---

sulla evoluzione del ruolo del nostro Presidente della Repubblica nei contributi che sono in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a mia cura, Giappichelli, Torino 2011, e in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Aracne, Roma 2012; inoltre, per una inusuale e discussa ricostruzione teorica, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli 2010; infine, F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino 2012). Conviene, ad ogni buon conto, interrogarsi se ciò che è stato fatto dal Capo dello Stato, così come dagli altri organi supremi, risponda appieno alle “ragioni” della crisi, e cioè se rinvenga, o no, in essa giustificazione e, perciò, valga fintantoché la crisi stessa perduri, dimostrandosi altrimenti *irragionevole*, nella sua duplice accezione di incongruo rispetto al “fatto” e rispetto ai valori, a partire da quell'autentico *Grundwert* che è dato dalla indeclinabile vocazione dell'ordinamento a trasmettersi integro e sempre identico a sé nel tempo.

<sup>9</sup> Se ne discorre – come si sa – da tempo, da noi come altrove (per tutti, in prospettiva comparatistica, i contributi che sono in AA.VV., *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, a cura di R. Toniatti-M. Magrassi, Cedam, Padova 2011).

del potere a più livelli istituzionali (e perciò, in buona sostanza, agli equilibri, fortemente precari ed oscillanti, che s'intrattengono tra apparato centrale e autonomie territoriali, regionali in testa).

I canali usuali della partecipazione politica, che danno corpo al valore democratico quale abbiamo conosciuto sin qui, risultano essere ostruiti ovvero deformati, al più concedere fortemente ristretti, nel mentre le assemblee parlamentari appaiono essere l'ombra di se stesse, svilite a meri terminali di un potere che ha altrove la sua fonte e le sue più salienti espressioni e che imperiosamente obbliga alla stretta osservanza dei precetti che di volta in volta indirizza a quelle che un tempo erano considerate le sedi istituzionali per antonomasia "sovrane". Viene così ad allargarsi ulteriormente la forbice, già da tempo pericolosamente divaricata, tra governanti e governati<sup>10</sup>, i quali ultimi si trovano obbligati a sopportare il peso di provvedimenti accettati *ob torto collo*, senza che peraltro ne sia appagato il bisogno di conoscere quali siano le cause più remote di questo stato di cose, di cui nessuno a conti fatti porta la responsabilità politica e morale.

Fortemente squilibrati sono, poi, anche i rapporti tra Stato ed enti territoriali<sup>11</sup>, al punto che l'autonomia appare ormai più essere un'idea meramente astratta, frutto di menti raffinate e cuori generosi, non già – come, invece, sempre dovrebbe essere secondo modello costituzionale – un valore idoneo ad inverarsi nell'esperienza, vivificandola e orientandone gli sviluppi lungo il verso fissato in uno dei principi fondanti della Carta costituzionale. Altra, generale questione, che però non può essere qui convenientemente ripresa, è se, con

---

<sup>10</sup> Riassume efficacemente questo diffuso pensiero A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 48, così: "Massimo è il distacco tra essa [*scilicet*, la società civile] e la classe dirigente del Paese, all'interno della quale c'è una classe politica che coniuga i verbi della propria azione soltanto alla prima persona singolare e, perciò, allunga le sue mani su ogni aspetto della vita socio-economica dal quale può trarre vantaggio". Sull'autoreferenzialità del sistema politico e la viepiù accentuata separatezza dei partiti dalla società, v., nuovamente, G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, cit., 1788 ss.

<sup>11</sup> ... da noi come altrove: v., infatti, a riguardo dell'incidenza della crisi sull'autonomia politica delle Regioni e delle Comunità autonome il chiaro quadro di sintesi che è, rispettivamente, nella *Introduzione generale* di G. PITRUZZELLA, cit., e nella relaz. illustrata, nel corso della seconda sessione dei nostri lavori, da E. ALBERTÍ ROVIRA, dal titolo *El impacto de la crisis financiera en la estructura territorial del Estado (en el Estado autonómico)*; v., inoltre, nuovamente, lo scritto, dietro cit., di I. CIOLLI. Opportunamente segnala M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relaz. al 58° Convegno di studi amministrativi su *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, che ho avuto modo di leggere in *paper*, come nella presente congiuntura si assista ad "un fatale percorso di accentramento, nel quale i margini disponibili per le autonomie tendono a ridursi progressivamente". Quanto, poi, agli effetti dell'emergenza sulla condizione dei nostri enti locali, v., ora, S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17/2012; nella stessa *Rivista*, 10/2012, può vedersi lo studio di E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*.

specifico riguardo al nostro ordinamento, le Regioni possano davvero fregiarsi del titolo di enti *politicamente* autonomi, secondo una loro raffinata rappresentazione teorica<sup>12</sup>, ovvero se non si tratti piuttosto di una raffigurazione almeno in parte non rispondente al modello costituzionale, oltre che vistosamente contraddetta dall'esperienza, siccome frutto della enfaticizzazione di dati pure *in nuce* presenti nel disegno della Carta. Quest'ultima, infatti, tanto nella sua originaria versione quanto in quella risultante dalla riforma del 2001, grava le Regioni dell'osservanza di limiti non poco penetranti a presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica, limiti che prendono corpo a mezzo di leggi dello Stato e di altri atti ancora. La qual cosa, invero, non toglie che quelle fatte dalle Regioni non siano scelte d'"indirizzo politico"; solo che si tratta di un indirizzo *quodammodo* dimidiato, comunque non "pieno"<sup>13</sup>. Altro è poi che degli atti statali in parola si sia sovente fatto (e seguiti a farsi) un uso improprio. Certo però è che la crisi – come si vedrà a momenti – agevola e rafforza la "copertura" di cui gli atti stessi sono dotati, pur laddove per il loro tramite si operino massicce invasioni di campo a danno dell'autonomia.

Decisivo si è, al riguardo, rivelato l'apporto venuto dalla giurisprudenza costituzionale; e basti solo por mente all'uso non di rado forzato che s'è fatto (e si fa) del principio del coordinamento della finanza statale con quella degli enti territoriali minori; alla innaturale dilatazione degli ambiti materiali di competenza dello Stato a danno di quelli demandati alla cura delle Regioni (o, in altri ordinamenti, di enti a queste *quodammodo* assimilabili); alla parimenti eccessiva, irragionevole, capacità di penetrazione riconosciuta alle norme statali poste a limite dell'autonomia, abilitate a porre vincoli a quest'ultima non sempre né solo giustificati dal bene indisponibile dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento bensì tali da comportare, in buona sostanza e non poche volte, gravi deformazioni del senso sia dell'unità stessa che dell'autonomia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Mi piace qui nuovamente richiamare la magistrale lezione teorica del mio Maestro, T. MARTINES, rappresentata in molti scritti (e, specialmente, nel suo *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.).

<sup>13</sup> Il quadro, come si vede, è internamente assai articolato e sfumato, dovendosi in realtà distinguere – ciò che, però, richiederebbe analisi complesse ed approfondite, che tardano a venire alla luce – campo da campo materiale di esperienza, verificando quali linee di tendenza si siano per ciascuno di essi affermate e come dunque si atteggi il rapporto tra vincoli statali ed autonomia o – il che è praticamente lo stesso – quale sia il tasso di "politicità" espresso dagli atti regionali in ragione dei vincoli stessi.

<sup>14</sup> ... con l'effetto della sostanziale relativizzazione del riparto costituzionale delle competenze su basi materiali dietro la pressione d'interessi, di cui si fa specificamente portatore lo Stato, bisognosi di essere, in un modo o nell'altro, protetti (una lucida ricostruzione delle possibili implicazioni discendenti dalla

Il governo politico dei processi economici richiede decisioni rapide, accentrate, fondate su dati tecnici (la cui conoscenza è resa problematica non solo per la natura intrinseca dei dati stessi ma anche – e, forse, più ancora – per la estrema mutevolezza delle situazioni). La qual cosa porta, per un verso, a quella sostanziale emarginazione delle assemblee elettive, cui si faceva poc’anzi cenno, e, per un altro verso, alla contrazione del ruolo svolto dai “terminali” periferici del potere, viepiù sviliti a mere sedi di attuazione (o, addirittura, di piatta applicazione) di decisioni altrove interamente confezionate, secondo quanto si vedrà meglio a breve ragionando dei più recenti sviluppi al piano dei rapporti interordinamentali.

In questo contesto, qui solo sommariamente descritto e bisognoso di ben altre e più adeguate rappresentazioni, a pagarne le spese sono principalmente i soggetti più deboli, gli emarginati, i nuovi poveri che si aggiungono ai vecchi, componendo una fascia sociale che va facendosi ogni giorno che passa drammaticamente sempre più larga e priva di adeguati strumenti di tutela<sup>15</sup>.

Le due proiezioni sopra indicate della “forma di Stato” poi, com’è chiaro, reciprocamente s’intrecciano: l’autonomia, d’altronde, è ormai provato che ha un senso se ed in quanto si traduca in *servizio*, in un servizio ancora migliore di quello che potrebbe esser dato in sovrana solitudine dallo Stato, per i cittadini e, più in genere, per quanti risiedono nei territori governati dagli enti territoriali<sup>16</sup>. Il sacrificio dell’autonomia, che si reputa essere

---

previsione delle materie-“non materie” è negli studi di A. D’ATENA, tra i quali *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.).

<sup>15</sup> La povertà richiama imperiosamente le coscienze di tutti (ma specialmente di quanti hanno responsabilità di governo) al dovere di opporvisi al fine di arginarne le manifestazioni, se non pure di debellarla (ciò che è realisticamente impossibile). Su *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, v., con questo titolo, un saggio di M. RUOTOLO, che è ora in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, 205 ss.

<sup>16</sup> Non posso qui indugiare, come pure mi piacerebbe, nella verifica di quanta parte dei rapporti sociali (in larga accezione) possa (e debba) esser fatta oggetto di discipline, quale che ne sia la fonte (statale e non), che non discriminino nel trattamento i cittadini rispetto ai non cittadini. Posso solo enunciare, senza argomentare, la tesi nella quale da tempo mi riconosco [v., volendo, le mie *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2011; opportuni rilievi anche in A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, nella stessa *Rivista*, 4/2011] favorevole al riconoscimento di trattamenti non differenziati per ciò che riguarda il godimento dei diritti fondamentali unicamente in base allo *status* posseduto da chi ne vanta protezione, diritti che a mia opinione sono davvero tali se ed in quanto ineriscano all’essenza di ciascun essere umano, quale proiezione diretta e necessaria appunto della loro *humanitas* o – il che è praticamente lo stesso – della loro dignità (ulteriori ragguagli più avanti). Poi, è pur vero che la natura dei diritti attrae a sé la disciplina giusta, che può dunque presentarsi variamente articolata, il riconoscimento di certi diritti essendo legato al rapporto tra individuo e territorio (e, perciò, alla residenza), mentre altri diritti possono (e devono) esser indistintamente dati a tutti (ad es., la cura della salute: ma, su quest’ultima, v. quanto se ne dice subito di seguito nel testo).



imposto dalla crisi, automaticamente ridonda e si converte in un più ridotto servizio (e, in non sporadici casi, in un “non servizio”) nei riguardi dei diritti fondamentali.

Faccio solo un paio di esempi per dare un minimo di concretezza al discorso. E, dunque, si pensi al modo singolare e francamente inaccettabile col quale in giurisprudenza si è ritenuto (spec. [sent. n. 61 del 2011](#)) che il diritto alla salute dello straniero irregolare non possa esser salvaguardato appieno ma unicamente nel suo “nucleo duro” (espressione che – come si sa – ha fatto non poco discutere e che, ad ogni buon conto, evoca una condizione di sostanziale diversità di trattamento in ragione dello *status* posseduto dalle persone che vantano protezione in un loro diritto fondamentale che, peraltro, non si dimentichi è anche interesse della collettività), laddove non sia a rischio la vita dell’individuo o in altri casi parimenti eccezionali. E si pensi ancora all’altra giurisprudenza (ad es., [Corte cost. n. 10 del 2010](#)) che ha giudicato suscettibile di “bilanciamento” il principio del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni con la salvaguardia dei diritti fondamentali (e, in ultima istanza, della dignità della persona umana), sì da giustificarsi l’intervento dello Stato stesso ancorché invasivo dei campi materiali rimessi alla coltivazione degli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita<sup>17</sup>. Stranamente, però, questa “logica”, che – come si vede – antepone le norme sostantive alle norme organizzatorie, i diritti alle metanorme, non è stata portata alle sue ultime e conseguenti applicazioni nel caso inverso: laddove, cioè, la Regione avesse adottato discipline “anticipatrici” di quelle statali (e, perciò, ritenute invasive della sfera di competenza dello Stato stesso), un’adozione non consentita dal giudice delle leggi malgrado fosse giustificata con riferimento a taluni bisogni elementari altrimenti condannati a restare inappagati (ad es., [sentt. nn. 373 del 2010](#) e [325 del 2011](#)).

Ora, non è naturalmente il caso qui di soffermarsi oltre sul punto, indulgiando nell’illustrare le peculiarità di ciascun caso, le motivazioni addotte a sostegno delle soluzioni per essi adottate, la loro complessiva coerenza e fondatezza, così come non è il caso qui di rilevare che il disavanzo debba riguardare tutti gli enti, comprese le Regioni, una parte cospicua del bilancio delle quali ha – come si sa – per destinazione proprio la sanità,

---

<sup>17</sup> Come si vede, trattavasi di “bilanciamento” non... *paritario*, siccome idoneo a risolversi interamente a beneficio di uno dei valori in campo, le norme sulla normazione interamente recedendo davanti a diritti che in modo pressante invocavano tutela (di recente, ha fatto il punto sul controverso temperamento tra le istanze di unità e quelle di autonomia, specificamente in ordine alla salvaguardia dei diritti sociali, E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, intervento al convegno del Gruppo di Pisa svoltosi l’8 e il 9 giugno 2012 a Trapani su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)).

bisognosa di un' incisiva, urgente opera di... *risanamento*<sup>18</sup>. Quel che nondimeno si fatica francamente a comprendere è come possa valere l'idea di una dignità – come mi è venuto di dire in altre occasioni – *a scomparsa*, che ora c'è ed ora no. Sta di fatto che – come si vede – l'autonomia è, nei fatti, valore recessivo: in tempo di crisi più ancora di quanto pure non abbia a soffrire in congiunture di una sia pur relativa quiete istituzionale.

4. *Le novità al piano dei rapporti interordinamentali (in particolare, l'accentuarsi dello stato di grave sofferenza in cui versa la sovranità dello Stato e i complessi rapporti tra politica ed economia per un verso, diritto ed etica per un altro)*

Quello dei rapporti interordinamentali, e segnatamente dello Stato con l'Unione europea e con la Comunità internazionale, è forse il piano al quale si registrano le novità più salienti e meritevoli di attenzione, secondo quanto peraltro ha mostrato anche il dibattito svoltosi in occasione delle nostre Giornate.

Due, a mia opinione, i profili sui quali converrebbe ulteriormente fermare l'attenzione, ove ci si volga – come mi parrebbe opportuno – all'approfondimento delle analisi fin qui portate a compimento.

Il primo è dato dal modo con cui vanno svolgendosi i rapporti in parola.

Per un verso, sembra essere ormai acclarato lo stato di crescente sofferenza in cui si trova la sovranità dello Stato a seguito e per effetto della sua, sia pur parziale, cessione ad organismi sovranazionali<sup>19</sup>.

Per un altro verso, è tuttavia pur vero che le decisioni di tali organismi (per ciò che a noi maggiormente importa, dell'Unione europea) sono preparate, adottate, attuate da personale attinto dagli Stati, la cui volontà – piaccia o no – seguita a costituire la base politica su cui poggiano le dinamiche politico-istituzionali che prendono corpo in ambito sovranazionale.

---

<sup>18</sup> Interessanti dati possono aversi, per l'Italia, dal *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in particolare dalla sua terza parte, dedicata al *Patto per la salute* (in merito al quale, ora, la nota di M. CAMPAGNA, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 11 settembre 2012).

<sup>19</sup> Alcuni, volendo restare fedeli ad una indicazione testuale della nostra e di altre Carte costituzionali e muovendo dall'assunto che nessuna "cessione" (in senso ristretto e proprio) di sovranità potrebbe mai aversi, preferiscono discorrere di "limitazione" della stessa, ma – come si è già fatto più volte notare e qui pure si tenterà di precisare – la sostanza a conti fatti non cambia. Ancora una volta, insomma, il rischio è quello di far luogo ad analisi pure teoricamente raffinate ma viziate da palese astrattismo, fermandosi unicamente alla crosta del fenomeno indagato senza coglierne la essenza, nella sua complessa conformazione strutturale.

Sta qui il fondo di verità non rimosso della tesi corrente che vede negli Stati (e, segnatamente, nei loro Governi) i “signori dei trattati”, per quanto la realtà odierna sia alquanto composita, fluida, ad oggi incompiutamente definita. Forse, il modo più adeguato a racchiudere in una formula sintetica la situazione odierna è quello di ragionare di una “sovranità condivisa” tra Stati ed organizzazioni sovranazionali (in ispecie, l’Unione), dalle movenze non lineari e caratterizzata da punti di equilibrio interno continuamente oscillanti<sup>20</sup>. Altra cosa, poi, di non secondario interesse, è quale sia il peso specifico del singolo Stato nei processi decisionali, dipendente da plurimi fattori la cui analisi porterebbe troppo oltre lo spazio qui consentito.

Sta di fatto che sul modo di essere dei rapporti in parola pesa la consapevolezza che tener fede agli impegni contratti al piano sovranazionale è condizione per la perdurante appartenenza ad organizzazioni senza le quali gli Stati ritengono di non potere avere praticamente futuro. Come dire che preferiscono un presente caratterizzato da una sovranità “limitata” (se così vogliamo eufemisticamente chiamarla) ad un futuro che potrebbe voler dire... *nessuna sovranità e nessuno Stato*. Allo stesso tempo, le relazioni tra gli Stati e di questi con l’Unione sono talmente intrecciate e interdipendenti che, pure in presenza di acclamate inadempienze rispetto agli impegni suddetti, conviene fare di tutto per fugare lo scenario inquietante di un’uscita dall’Unione che, a conti fatti, comporterebbe una perdita secca per tutti (illuminante al riguardo la vicenda greca, di cui ad oggi si sconosce il possibile esito)<sup>21</sup>. Il tiro alla fune tra gli Stati (e di questi con l’Unione) porta, perciò, ad una situazione di stallo che si regge sul *principio del terrore*, dall’una e dall’altra parte avvertito, che la fune stessa possa spezzarsi facendo cadere a terra tutti gli antagonisti<sup>22</sup>.

Le relazioni internazionali risultano, poi, fortemente “impressionate” da condizionamenti esercitati da organismi (come il Fondo monetario internazionale o le agenzie di *rating*<sup>23</sup>) in

---

<sup>20</sup> Maggiori ragguagli nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l’Europa unita*, cap. I dei *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*<sup>3</sup>, di cui sono autori P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, Giappichelli, Torino 2010.

<sup>21</sup> Sui prevedibili costi derivanti dall’uscita dall’euro alcuni dati, estremamente preoccupanti, ci sono stati illustrati da G. PITRUZZELLA, *Introduzione generale*, cit.

<sup>22</sup> Di un “gioco da tempo in corso di reciproche convenienze e connivenze fra Unione e Stati membri” discorre C. PINELLI, nella sua relaz., cit., § 6.

<sup>23</sup> Si è specificamente riferita al primo la relazione di M. URREA CORRES, esposta nel corso della prima sessione delle nostre Giornate; quanto alle agenzie, nella ormai copiosa lett., L. PIANESI, *Le agenzie di rating tra privatizzazione di funzioni pubbliche e opinioni private ‘geneticamente modificate’*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2011, 179 ss.; G. NORI, *La sovranità degli Stati, il rating e le regole sulla concorrenza*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7/2012; M. MULLARD, *The Credit Rating Agencies and Their Contribution to the*

capo ai quali si faticherebbe non poco a riconoscere l'attributo della "sovranità", perlomeno nella sua tradizionale ed ancora oggi largamente diffusa accezione, ma che evidentemente sono provvisti di una innegabile, formidabile capacità di vincolo, la cui opportuna qualificazione tarda a venire a motivo del difetto di termini nuovi e ad essa adeguati che ad oggi non sono stati conati. Una capacità di vincolo che parrebbe avvalorare l'idea secondo cui la sovranità, un tempo – come si sa – ritenuta dotata dell'attributo della unicità siccome riferita ad una sola sede istituzionale che potesse farsi vanto di possederla ed esprimerla, sembra invece ora parcellizzata e distribuita, in forme e misure continuamente cangianti e secondo equilibri parimenti altamente instabili, tra molteplici sedi istituzionali, taluna delle quali dalla problematica qualificazione. Di modo che anche la formula suddetta di una "sovranità condivisa" tra Stati ed Unione richiede di essere riconsiderata e fatta oggetto degli opportuni aggiustamenti alla luce della precisazione ora svolta.

Il secondo profilo, al primo strettamente legato, attiene all'incidenza esercitata dalle relazioni al piano sovranazionale ed internazionale sul sempre più sofferto e per molti versi indecifrabile rapporto intercorrente tra politica ed economia per un verso, diritto ed etica per un altro.

Il primato dell'economia sulla politica e sul diritto, l'una e l'altro asserviti ad assecondarne le imprevedibili movenze ed a prestare ossequio alle imperiose indicazioni da essa quotidianamente impartite, può dirsi – qui è il punto – espressione di un nuovo modo di fare politica da parte di attori usualmente considerati non... *politici*? È da chiedersi, cioè, se si possa dire che la politica è venuta a dislocarsi anche (e, forse, soprattutto) presso sedi istituzionali diverse da quelle d'un tempo, rivestendosi di forme parimenti inusuali e dando vita ad effetti originali, che attendono ad oggi di essere compiutamente spiegati.

E ancora. Quali conseguenze da questo stato di cose discendono al piano dei rapporti tra diritto (in ispecie, diritto costituzionale) ed etica?

La tradizione liberale, di cui ci dichiariamo orgogliosamente eredi, ci porta a dire che la Costituzione è il "luogo" positivo in cui in modo elettivo, emblematico, è sancita un'*etica pubblica repubblicana* nella quale i componenti la comunità politicamente organizzata<sup>24</sup> si

---

*Financial Crisis*, in *Political Quarterly*, 1/2012, 77 ss.; C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2/2012.

<sup>24</sup> Adopero questa formula in luogo di quella di Stato, essendo persuaso che non a quest'ultimo soltanto possa convenientemente adattarsi il termine di Costituzione, che non si dia cioè una corrispondenza

riconoscono, superando le barriere che pure li dividono, al piano politico così come ad ogni altro piano<sup>25</sup>. I fini-valori fondamentali dell'ordinamento, quali risultano nel modo più immediato e genuino espressi dai principi costituzionali, non rappresentano unicamente gli obiettivi verso i quali risolutamente e senza sosta tendere allo scopo di edificare il tipo di comunità dai principi stessi descritto; sono anche uno *stile di vita* eretto a *modello* dei singoli e dei gruppi sociali in cui essi si riuniscono al fine del pieno appagamento della loro personalità. Facendo riferimento alla Carta che più mi è familiare, è il modello di uomini laboriosi (artt. 1 e 4), attivamente partecipi della vita delle istituzioni statali (ancora art. 1), che rivendicano a testa alta la salvaguardia dei diritti inviolabili di cui sono dotati e che fanno fronte ai doveri inderogabili di solidarietà al cui adempimento sono parimenti chiamati (art. 2); uomini *tolleranti*, nell'accezione più densa ed espressiva del termine, vale a dire che considerano la diversità degli altri, di *tutti* gli altri, un valore da preservare e difendere con le unghie e coi denti, costi quel che costi, perché da esso dipende la crescita di ciascuno e di tutti assieme, del loro essere appunto una *comunità*; uomini eguali, *effettivamente* eguali ancorché (ed anzi proprio perché) diversi l'uno dall'altro; e via dicendo, con riferimento agli altri principi fondamentali, fin troppo noti perché se ne debba qui nuovamente fare, sia pur sinteticamente, richiamo.

Ora, la crisi obbliga, a mia opinione, a rifondare in senso etico le strutture stesse del vivere sociale, dell'essere cioè *civis* e *socius*, come pure della pubblica organizzazione, a tutti i livelli (dello Stato e degli enti minori per un verso, degli enti sovranazionali per un altro).

*5. La cruciale, inquietante questione se, in tempi di crisi, si danno le condizioni perché si preservi, almeno in parte, la "normatività" della Costituzione e il rischio del suo sostanziale impoverimento e persino del suo smarrimento*

---

biunivoca tra Costituzione e Stato; la questione, ad ogni modo, richiederebbe uno svolgimento argomentativo particolarmente esteso, qui evidentemente impossibile a darsi.

<sup>25</sup> Di una "meta-etica costituzionale" preferisce discorrere A. SPADARO, in molti scritti [e, tra questi, di recente, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, V, cit., 2007 ss., spec. 2012 s.]

Si tocca qui il cuore della questione oggi nuovamente discussa. Dobbiamo cioè chiederci di quale *idea di Costituzione* vogliamo farci portatori e se la crisi ne consenta l'affermazione e il radicamento, alle difficili e pressoché proibitive condizioni del tempo presente.

È stato fatto osservare da una sensibile dottrina che, sullo specifico terreno della salvaguardia dei diritti sociali, il rischio è che la Costituzione possa svilirsi a mero “archivio storico-ideale” di ciò che avrebbe dovuto essere e non è stato e che, anche a motivo della crisi, potrebbe mai venire alla luce<sup>26</sup>. In realtà, la questione coinvolge non i soli diritti sociali ma i diritti e doveri costituzionali nel loro fare “sistema” e, di riflesso, l'intera impalcatura costituzionale.

Al fondo, si tratta di stabilire se si danno le condizioni perché la Costituzione preservi, quanto meno in parte, la sua “normatività”, senza perciò ridursi alla mera enunciazione di un modello di società e di Stato mai davvero realizzato e forse mai realizzabile.

Ora, sul tasso di prescrittività della legge fondamentale dell'ordinamento si potrebbe discutere a lungo<sup>27</sup>. In altri luoghi mi sono dichiarato dell'idea che la Costituzione non esprime una forza normativa sempre uguale a se stessa ma che la forza stessa, forza *sostanzialmente* intesa, è delle sue singole *norme*, rapportandosi alla loro capacità di farsi effettivamente valere, per il modo con cui si volgono al contesto nel quale pure s'inscrivono ed entro il quale sono destinate ad operare e, allo stesso tempo, ai valori di cui si fanno interpreti privilegiate e dei quali puntano alla realizzazione massima possibile alle condizioni oggettivamente date<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, relaz. al Seminario su *Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Messina 7 maggio 2012, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 13/2012, 4 del paper.

<sup>27</sup> Il confronto tra gli studiosi a riguardo del modo d'intendere la Costituzione è tornato, di recente, a riaccendersi, con esiti ricostruttivi non poco divergenti e, a dirla tutta, assai incerti. Tra gli altri, v. i contributi apparsi a più riprese su *Quad. cost.*, a partire da R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, 1/2007, 11 ss., cui ha fatto seguito il mio *Teorie e “usi” della Costituzione*, 3/2007, 519 ss., e quindi G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, e O. CHESSA, *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, entrambi nel fasc. 1/2008, rispettivamente, 5 ss. e 41 ss.; A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, 2/2010, 311 ss.; ancora G. BOGNETTI, *Costantino Mortati e la Scienza del diritto*, 4/2011, 803 ss. e, in quest'ultimo fasc., anche F. DI DONATO, *La Costituzione fuori del suo tempo. Dottrine, testi e pratiche costituzionali nella Longue durée*, 895 ss. Inoltre, F. GALLO, *Che cos'è la Costituzione? Una disputa sulla rifondazione della scienza giuridica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2011, e F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Carocci, Roma 2011.

<sup>28</sup> Non si trascuri poi il rilievo assunto dal linguaggio costituzionale, dal modo con cui sono formulati gli enunciati in cui esso si traduce dipendendo, in una non secondaria misura, la forza delle norme da essi espresse, vale a dire in buona sostanza la resistenza opposta dagli enunciati stessi alle loro non infrequenti, corpose manipolazioni (persino – ahimè – da parte degli organi di garanzia). Tardano tuttavia, stranamente, a

Senza ora far luogo ad analisi particolareggiate delle quali è di necessità altra la sede, a me pare esser forte il rischio che la crisi concorra, in una significativa misura, all'impovertimento della Costituzione, se non pure al suo stesso, complessivo smarrimento. Non fa diventare, insomma, più poveri (sia pure in misura varia da Stato a Stato ed a seconda della condizione sociale dei singoli) solo i cittadini (e, in genere, gli uomini); fa (o, meglio, può fare) diventare più povera anche la Costituzione.

Se mi si chiede quanta parte della Carta costituzionale italiana (faccio, ancora una volta, specifico riferimento a quest'ultima che meglio conosco delle altre) vedo oggi integra in presenza dello stato di crisi, confesso di faticare non poco a rinvenire anche una sola norma che possa uscirne indenne<sup>29</sup>. C'è un rivolgimento complessivo dei pubblici poteri, che – come si è poc'anzi accennato – riguarda anche gli organi supremi di garanzia; ed è un rivolgimento che va poi a colpire i diritti costituzionali, sottoposti ad uno *stress* quotidiano al quale non si sa quanto tempo ancora potranno resistere.

Il fondamento dei diritti – qui è il punto – è *solo* nella Carta costituzionale o, non piuttosto, nel contesto (per ciò che qui importa, nella crisi) in cui pure essi dovrebbero farsi pienamente valere? E ancora (e più in generale) quali argini riuscirà la Carta, con gli istituti da essa previsti, a frapporre ad un'economia debordante, aggressiva, ingovernabile? Dubito che si possa essere ottimisti davanti a sì inquietanti interrogativi.

*6. Il bisogno di riforme strutturali, tanto al piano nazionale quanto (e più ancora) a quello sovranazionale, e di un complessivo rifacimento del tessuto costituzionale, così come del tessuto politico e sociale, che risulti fermamente orientato al conseguimento dei due obiettivi che, prima di ogni altro, vanno una buona volta e con decisione presi di mira: la moralizzazione della vita politica e l'equa distribuzione della ricchezza, senza peraltro trascurare il bisogno di dare una speranza di vita dignitosa alle generazioni future*

Qui, il discorso dovrebbe estendersi al piano delle innovazioni possibili del dettato costituzionale allo scopo di ridarvi nuova linfa vitale, maggiore solidità, certezza.

---

venire alla luce studi adeguati a spiegare convenientemente il fenomeno (maggiori ragguagli, sotto il peculiare profilo del rapporto tra scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto, possono, volendo, ora aversi dal mio *Costituzione scritta e diritto costituzionale non scritto*, Napoli 2012).

<sup>29</sup> Certo, ci sono molte norme che sembrano esser rimaste eguali a se stesse, alla loro originaria conformazione. Per fare solo un esempio, ieri come oggi la Corte giudica della costituzionalità delle leggi; il punto però è *come* giudica, secondo quanto peraltro avvalorano le pronunzie sopra richiamate. E così via.

Senza che se ne possa dire col dovuto svolgimento, mi limito ad enunciare la tesi nella quale da tempo mi riconosco e che proprio dalla crisi mi parrebbe ulteriormente avvalorata; ed è che la Costituzione richiede di essere in non secondaria misura aggiornata, non soltanto nella sua parte organizzativa ma anche (e, come subito dirò, prima ancora) in quella sostantiva e persino nei suoi principi fondamentali che, contrariamente ad una accreditata e diffusa opinione, considero non già intangibili bensì, appunto, suscettibili di revisione, sempre che quest'ultima si volga nel senso della valorizzazione dei valori di cui quei principi sono la prima e più genuina trascrizione positiva, non ovviamente allo scopo di ridurre la capacità di escursione di campo e di porre vincoli adeguati alle norme ed all'esperienza sottostanti.

Come ho già detto in altre occasioni, *la malizia del potere si combatte anche (seppur, ovviamente, non solo) con la malizia della Costituzione*, la quale deve dunque farsi “furba” e, senza scendere in dettagli incongrui rispetto alla sua natura di legge fondamentale dell'ordinamento, dotarsi di precetti idonei a dare un orientamento (se non pure un ordine) ai più salienti svolgimenti della politica.

Le novità, ad ogni buon conto, devono riguardare ogni piano o livello di esperienza, a partire proprio da quelli sovranazionali che hanno da portare le maggiori responsabilità circa il modo con cui la crisi va fronteggiata.

L'Unione europea, per ciò che più da presso ci riguarda, ha dato mostra di non sapersi opporre alla crisi con la dovuta fermezza<sup>30</sup>, a motivo delle lacerazioni esistenti al proprio

---

<sup>30</sup> Un chiaro quadro di sintesi degli interventi adottati in ambito sovranazionale per far fronte alla crisi è in G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 23 ss. e R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4/2012, nonché nei contributi, sopra cit., alle nostre Giornate di P. CARETTI e C. PINELLI. Rilievi a riguardo degli ulteriori passi che andrebbero fatti in ambito sovranazionale per far fronte con ancora maggiore efficacia alla crisi sono, poi, nella relazione, già richiamata, di V. URREA CORRES. Con specifico riferimento al *Fiscal Compact* e al trattato di stabilità, per una prima informazione, F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, 2/2012, 434 ss., nonché, *amplius*, ora, G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2012 e L.S. ROSSI, *“Fiscal Compact” e trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata dell'UE*, in corso di stampa in *Dir. Un. Eur.*, 2/2012.

Giudicato rispettoso della Costituzione francese il trattato di stabilità dal *Conseil constitutionnel* (sent. n. 653 dell'agosto 2012). Molto importante sul “fondo salva-Stati” è, poi, la pronuncia del 12 settembre 2012 del *Bundesverfassungsgericht*, che l'ha fatto salvo sia pure – come non di rado questo tribunale è solito fare – *sub condicione*, richiedendosi comunque l'approvazione da parte del *Bundestag* dell'eventuale innalzamento del contributo fissato in 190 miliardi di euro da parte della Germania (la decisione è illustrata nei suoi più salienti passaggi da A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, e A. DI MARTINO, *La sentenza del*



interno e della mai sopita vocazione espressa dagli Stati che la compongono (specie da quelli di maggior rilievo) ad anteporre gli interessi nazionali a quelli dell'intera Unione. Una incertezza, questa esibita al piano sovranazionale, che – come ha giustamente fatto rilevare P. Caretti<sup>31</sup> – fa poi da specchio alla debolezza della forma di governo dell'Unione, ad oggi alla affannosa e sofferta ricerca di una identità e stabilità non ancora raggiunte e – ciò che più importa – di una rispondenza sostanziale, non meramente di facciata, ai canoni elementari del costituzionalismo d'ispirazione liberaldemocratica<sup>32</sup>.

Confesso tuttavia di non riuscire ad appassionarmi molto al dibattito che stancamente da molti anni ormai si trascina circa il modo con cui porre mano al rifacimento della trama istituzionale, in ambito nazionale così come al piano europeo. Senza sottostimare la capacità d'incidenza delle innovazioni istituzionali nei riguardi del sistema politico e del tessuto sociale, dubito infatti che l'auspicata (da parte di quanti si sono fatti portatori di una proposta per vero ancora confusamente elaborata) “presidenzializzazione” della forma di governo ovvero l'avvento di un originale “neoparlamentarismo” (anch'esso incompiutamente definito nei suoi stessi tratti essenziali)<sup>33</sup> possa rappresentare la panacea di tutti i mali. Mi faccio piuttosto sempre più convinto che non è tanto al piano dell'ingegneria costituzionale che vada ricercata la ricetta giusta a restituire alla Costituzione quella “dignità” di cui è stata resa priva da pratiche (politiche e non) da essa debordanti ed ormai diffuse e dilaganti, bensì ai piani in cui prendono forma ed incessantemente si rinnovano (ma in linea di sostanziale continuità) il sistema politico e il sistema delle relazioni sociali. E ciò, pur nella convinzione, già più volte manifestata, che tra i sistemi ora detti e le norme

---

Bundesverfassungsgericht *sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, entrambi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2012). Ancora una testimonianza (specie dopo il *Lissabon Urteil* e la sentenza del settembre dello scorso anno sui meccanismi europei di stabilità, sulla quale R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2011), come si vede, di quella centralità di posto detenuta dal Parlamento (e, segnatamente, dal *Bundestag*) nel sistema istituzionale, di cui si diceva poc'anzi, che si giova del puntello offerto dal Tribunale costituzionale.

<sup>31</sup> *Introduzione generale*, cit.

<sup>32</sup> Vistosamente accentuato – secondo un diffuso rilievo (per tutti, G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2011) – il metodo intergovernativo in occasione dell'adozione al piano sovranazionale dei provvedimenti volti a fronteggiare la crisi; la qual cosa, ove dovesse ricevere ulteriori conferme nel prossimo futuro, riproporrebbe in forme ancora più marcate l'inquietante interrogativo circa il modo (non democratico) di essere del sistema istituzionale dell'Unione.

<sup>33</sup> ... senza, peraltro, trascurare la stessa possibilità di importare dall'ordinamento elvetico il modello direttoriale di governo (ha, non molto tempo addietro, caldeggiato questa soluzione T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di Stato e di governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2012).

positive (costituzionali e non, ma soprattutto le prime) si intrattenga un rapporto di mutua condizionalità, tutte immettendosi in un circolo che, a seconda di come gli uni e le altre si atteggiino, può essere vizioso ovvero virtuoso, proprio a motivo della incidenza che a vicenda si danno gli elementi che lo compongono.

Non si sta ora a dire se l'influenza sia maggiore nell'uno ovvero nell'altro verso: troppo varie sono le circostanze che possono infatti portare a questo o quell'esito. L'incidenza stessa può nondimeno considerarsi ormai provata; ed è perciò che gli sforzi vanno prodotti a tutti i piani di esperienza nell'intento di porre almeno in parte rimedio ad uno stato di cose che appare essere ormai profondamente alterato e bisognoso pertanto di forti e plurimi interventi a finalità ricostruttiva.

Quanto, comunque, alle modifiche del dettato costituzionale, ancora prima e di più di quelle riguardanti l'organizzazione (in larga accezione), si rendono a mia opinione urgenti e necessarie le altre che attengono alla parte sostantiva della Carta, rendendo ancora più salde quelle sue previsioni che – come tutti sanno – sono state fatte oggetto di continue e gravi torsioni.

Il rifacimento del tessuto costituzionale, così come quello del tessuto politico e sociale, va poi posto in essere mirando in modo fermo al raggiungimento di due obiettivi che, a mia opinione, prima di ogni altro richiedono di essere, una buona volta e con la dovuta decisione, presi di mira: la *moralizzazione della vita politica* e la *realizzazione della giustizia sociale*<sup>34</sup>, senza peraltro trascurare la *condizione delle generazioni future*<sup>35</sup>,

---

<sup>34</sup> È appena il caso qui di avvertire che quanto si viene dicendo nel testo a riguardo delle innovazioni miranti agli obiettivi suddetti non può non valere anche per il piano sovranazionale. Parimenti di tutta evidenza è che il perseguimento degli obiettivi in parola richiede un poderoso sforzo prodotto a mezzi di atti e comportamenti in genere posti in essere con la dovuta determinazione in ambito giuridico così come in ambiti diversi (politico e sociale). Basti solo pensare a quanto è possibile fare sia con leggi (a partire da quelle elettorali) che con provvedimenti dei partiti per ciò che attiene alla selezione del personale politico, la prima delle condizioni necessarie al fine di un efficace risanamento della vita politica e della sua stabile conversione in servizio per la comunità.

<sup>35</sup> Riferimenti nella relazione di M. VILLONE, cit., e in quella di F. FACURY SCAFF-F.S. SILVA ROCHA, *Balanced Budget and Financial Sustainability*, alla terza sessione delle nostre Giornate. Nella dottrina anteriore, per tutti, AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli 2008 (e, *ivi*, part., M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, 423 ss.) e N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità per le generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

Della *equità intergenerazionale* si faceva menzione nel disegno di legge volto alla introduzione del principio di parità del bilancio, venuta tuttavia meno nel corso del dibattito parlamentare (sul punto, D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14/2012, § 1).

condannate ad ereditare un patrimonio gravemente deficitario senza peraltro godere del beneficio dell'inventario.

A che serve – diciamolo con franchezza – predicare l'intangibilità-irriedibilità dei principi fondamentali (e, tra questi, sopra ogni altro dei principi di libertà ed eguaglianza<sup>36</sup>) se poi essi non hanno mai avuto modo di farsi valere appieno nell'esperienza?

L'introduzione in Costituzione del principio della parità del bilancio<sup>37</sup> ed altre innovazioni ancora che potrebbero lungo lo stesso verso aversi<sup>38</sup> – in disparte i dubbi manifestati a riguardo del modo con cui si sono avute o potrebbero ulteriormente aversi<sup>39</sup> – potranno, forse, dare il loro concorso al superamento della crisi<sup>40</sup>, ma *con quale costo* e, soprattutto, *da parte di chi*? La parità del bilancio obbligherà – è certo – ad una forte contrazione nel godimento di diritti e, in genere, nell'appagamento di bisogni considerati irrinunciabili<sup>41</sup>. È appropriato discorrere in termini di un “bilanciamento” paritario (e, per

---

<sup>36</sup> ... nelle loro mutue, inscindibili implicazioni, a riguardo delle quali, per tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009. In prospettiva giusfilosofica, v., inoltre, utilmente, ora, M. ZANICHELLI, *Il valore dell'uguaglianza nella prospettiva del diritto*, in *La società degli individui*, 3/2011, 33 ss.

<sup>37</sup> Se n'è ampiamente discusso nel corso della terza sessione delle nostre Giornate. In prospettiva comparatistica, v. pure F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quad. cost.*, 4/2011, 933 ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2011 e, nella stessa *Rivista*, 4/2011, A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*; S. SILEONI, *Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it); G. DELLE DONNE, *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2/2011, 469 ss.; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2012; C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in AA.VV., *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura di C. Decaro, N. Lupo e G. Rivosecchi, Giappichelli, Torino 2012, 221 ss.

<sup>38</sup> Ma, il vero è che, più ancora del principio di parità, peraltro superabile sia pure in casi (dichiarati...) eccezionali e che, a conti fatti, ha avuto lo scopo di calmare i mercati (v., ora, V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, relaz. alla terza sessione delle nostre Giornate, § 3 del *paper*, che riprende una nota critica di F. Balaguer Callejón e di altri), un deciso passo in avanti sia lungo la via della integrazione che per far risolutamente fronte alla crisi potrebbe esser dato dalla creazione di quella *fiscal union* che viene da molti vagheggiata e giudicata idonea a far compiere all'Unione quel salto di qualità di cui ha disperatamente bisogno ma che tarda a venire alla luce a motivo delle note resistenze frapposte dagli Stati.

<sup>39</sup> Notazioni critiche, anche con riguardo ad ordinamenti diversi dal nostro, in I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2012, nonché, ora, in M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit. In particolare, non tratto qui del vincolo fatto dall'Unione agli Stati di introdurre il principio di parità *preferibilmente* in Costituzione, da alcuni ritenuto invasivo dell'ambito di competenze riservato agli Stati stessi; una censura, questa, tuttavia, a mia opinione, non agevolmente argomentabile.

<sup>40</sup> ... ma non fanno difetto perplessità e riserve di vario segno (ragguagli in M. MORCIANO, *Pareggio di bilancio, politiche pubbliche e finanziamento dell'evasione fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4/2012).

<sup>41</sup> ... senza che, peraltro, possano allo scopo essere con successo esercitati, con ogni verosimiglianza, gli usuali strumenti di garanzia, in specie il sindacato di costituzionalità ad opera del giudice delle leggi, pure

ciò stesso, ragionevole) tra la parità in parola e i diritti (specie di quelli “sociali”)? Ne dubito fortemente.

Il vero è che il principio di parità va letto nel suo fare “sistema” col principio del concorso all’erario secondo il canone della progressività e, risalendo, col principio di eguaglianza sostanziale da cui l’uno e l’altro prendono luce. Senza di questo, insomma, la parità rischia di pervenire a distorte, inaccettabili realizzazioni, per la elementare ragione che a sopportarne il peso saranno proprio i soggetti più esposti, quei vecchi e nuovi poveri di cui poc’anzi si diceva.

Si vede così come il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa stia nell’annoso, mai centrato obiettivo dell’equa distribuzione della ricchezza: il *prius* assiologico-politico di ogni soluzione che aspiri ad essere considerata complessivamente appagante con riguardo al bilanciamento ormai necessario fra i diritti costituzionali (e, in ultima istanza, quell’autentico “superdiritto” che è la dignità della persona umana<sup>42</sup>) e le risorse collettive.

La tesi per cui i diritti fondamentali (e, specificamente, quelli aventi natura “economico-sociale”) sono di *tutti*, cittadini e stranieri (regolari e non), cui si è dietro fatto cenno, può dunque avere pratico senso al verificarsi di due condizioni, una a mia opinione suscettibile di essere immediatamente messa in atto, sempre che vi sia la volontà politica di farlo, e l’altra che invece giudico assai problematicamente avverabile, pur schierandomi *toto corde* e senza esitazione alcuna dalla sua parte: la condizione, cioè, che le risorse disponibili, *quale che ne sia la consistenza*, siano spartite tra cittadini e non cittadini senza discriminazione alcuna di trattamento e la condizione, previa, della equa distribuzione della ricchezza, la cui mancata realizzazione sta a base di tutti i problemi e – per ciò che a noi costituzionalisti specificamente importa – rende vana, astratta, l’idea stessa di Costituzione,

---

astrattamente possibile ma, in congiunture siffatte, assai problematicamente idoneo a portare all’accoglimento dei ricorsi, specie di quelli che lamentano la violazione del “combinato disposto” di cui ai principi di libertà ed eguaglianza. Forse, maggiore affidamento potrebbe farsi, quanto meno per i casi di più grave scostamento dai principi costituzionali, sulla *moral suasion* del Capo dello Stato, segnatamente laddove si sia fatto luogo a “Governi del Presidente” ovvero a Governi “tecnici”, sorretti da una sorta di *fiducia in tandem*, da parte delle assemblee parlamentari e, appunto, del Capo dello Stato. È tuttavia ancora troppo presto per trarre conclusioni sufficientemente meditate ed attendibili da un’esperienza appena agli inizi.

<sup>42</sup> ... nei termini in cui se ne discorre in A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Giappichelli, Torino 1992, 221 ss. (e già in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.). Si rifà a questa indicazione, tra gli altri e di recente, C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Giappichelli, Torino 2011, 239 ss.

la sua indeclinabile aspirazione a dare giustizia e, per ciò stesso, a porre le basi per l'appagamento di quell'etica pubblica repubblicana, che un momento fa si diceva esser fin qui stata insistentemente ed a gran voce predicata ma non in apprezzabile misura praticata.

Il futuro della Costituzione e della società, specie (ma non solo) in tempi di crisi, sta tutto qui; e sta a noi costruircelo<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Viepiù accentuate, nella presente congiuntura, le responsabilità degli uomini di cultura (e segnatamente, per ciò che direttamente ci riguarda, dei costituzionalisti), chiamati a produrre uno sforzo poderoso per progettare quelle riforme strutturali (della società, della politica, dell'ordinamento) cui si faceva poc'anzi cenno.