

LE CONVENZIONI COSTITUZIONALI:
REGOLE DELLA POLITICA IN VIA DI ESTINZIONE?*

ANTONIO RUGGERI

SOMMARIO: 1. Le convenzioni come *regole*, in quanto tali tendenti a convertirsi in *regolarità*, connotate da media osservanza. – 2. L’indebita confusione, di cui si ha non infrequente riscontro, tra il singolo fatto o comportamento e la regola che lo concerne e governa, e il riconoscimento della natura delle regole stesse demandato a *consuetudini culturali* diffuse e radicate nel corpo sociale e tra gli operatori istituzionali. – 3. L’abbandono di buona parte delle vecchie *regolarità*, non accompagnato tuttavia dall’affermazione di nuove, in un contesto sfavorevole alla loro venuta alla luce. – 4. Una questione di cruciale rilievo: *la crisi delle regole della politica fatalmente contagia la Costituzione*, pregiudicandone gravemente l’integra trasmissione nel tempo e il fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali. – 5. Vicende istituzionali in ambito interno e relazioni interordinamentali: in ispecie, il carattere “composito” della forma di governo e, più ancora, il carattere “intercostituzionale” della Costituzione, e i riflessi conseguenti al venir meno delle *regolarità*, con ciò che esse rappresentano per un lineare svolgimento delle dinamiche istituzionali.

1. Le convenzioni come regole, in quanto tali tendenti a convertirsi in regolarità, connotate da media osservanza

Da cosa nasce il pessimismo evocato dal titolo che ho ritenuto di dare alla succinta riflessione che mi accingo a svolgere? Debbo, preliminarmente, confessare un certo disagio ed anche – a dirla tutta – lo sconforto che avverto nell’accostarmi alla congiuntura presente e tentare di darne, nello spazio ristretto di cui ora dispongo, una sia pur approssimativa rappresentazione. Il presente è sempre (e proprio perché tale) connotato da un moto incessante; nel momento stesso in cui si tenta di fermarlo e fissarlo sulla carta, non c’è ormai più: è sempre stato così e così sarà, perché questo è – come si sa

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

Lo scritto riproduce, con il tono colloquiale della sua esposizione, un intervento svolto al Convegno del Gruppo di Pisa su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli 14-15 giugno 2019, alla cui data lo scritto è aggiornato.

– il tratto distintivo della dimensione temporale nel suo inarrestabile divenire. Nel mondo fisico, il tempo scorre sempre agli stessi ritmi; nel mondo delle umane vicende (e, segnatamente, con riguardo a quelle di rilievo politico-istituzionale), di contro, possono aversi sia rallentamenti che brusche accelerazioni dello svolgersi del tempo, ovverosia, in buona sostanza, delle vicende stesse nel tempo.

Questa conclusione risulta oggi particolarmente avvalorata dal carattere confuso ed appannato delle esperienze della congiuntura in corso, attraversate ed a fondo segnate da vistose contraddizioni, incerte e sofferte nei loro più salienti sviluppi e – più ancora – nelle prospettive anche a breve termine.

Se poi a ciò si aggiunge il dato, ormai acclarato, per cui solo dopo che le esperienze stesse saranno pervenute alla loro compiuta maturazione e fatte quindi oggetto di esame *ex post* (e col dovuto distacco) potrà aversene l'adeguata descrizione e valutazione, se ne ha la facile conclusione secondo cui parlare dell'oggi mentre è ancora in svolgimento è, con ogni probabilità, improduttivo, per non dire metodicamente sbagliato. E, tuttavia, coloro che hanno organizzato il nostro incontro ci sollecitano a fare il punto non tanto su ciò che è stato ancora fino ad un recente passato ma proprio (e specificamente) su ciò che è nel suo stesso *fieri* e si proietta verso il futuro che è ormai alle porte.

Non mi sottrarrò a questa indicazione o, diciamo pure, a questa sfida, pur consapevole dei limiti di rendimento ai quali va incontro al piano teorico-ricostruttivo l'operazione che mi accingo a compiere.

Muovo nella mia riflessione da una premessa che considero ormai acquisita, vale a dire dall'appartenenza delle convenzioni costituzionali al *genus* delle regole della politica (o, più largamente, della politica e delle istituzioni) e, ad esser più precisi, delle fonti idonee a produrle.

Ora, tratto identificante delle regole, di *ogni* regola (anche non giuridica, quali sono quelle del costume) è quello della loro ripetibilità temporale, secondo la magistrale indicazione di una non dimenticata dottrina (V. Crisafulli) nei riguardi della quale mi sento particolarmente debitore, quanto meno della loro astratta attitudine o vocazione a farsi rivedere nel tempo, testimoniata da comportamenti essi pure ripetitivi e, perciò, suscettibili di farsi attrarre dalle regole stesse e da esse qualificarsi.

Ovviamente, non è esclusa in partenza la eventualità che i comportamenti non abbiano poi a ripetersi e che, pertanto, le regole che li riguardano restino spente o, meglio, quiescenti, pronte ad ogni buon conto a risvegliarsi e farsi valere alla bisogna.

Applicato alle convenzioni, questo schema mostra come non sempre una regola si converta e risolva in una *regolarità* e che possa anzi essere in modo scoperto contraddetta per il caso che, tornando a verificarsi il comportamento, non sia più fatta valere. Il che, poi, a conti fatti, sta a significare che, assumendosi il criterio della effettività quale punto obbligato di riferimento al fine del riconoscimento e della qualificazione delle regole, queste ultime possano solo *ex post*, riguardate con senso storico-politico, ricevere conferma della loro esistenza e, *per ciò stesso*, della loro natura (appunto, quali regole in senso proprio).

D'altro canto, anche per le regole della politica vale ciò che comunemente si considera essere proprio delle regole giuridiche, la loro esistenza e consistenza risultando avvalorata dalla media osservanza che ne danno i loro naturali destinatari. Una conclusione, questa, che, a mia opinione, vale – perlomeno, in via di principio – anche per le regole consuetudinarie, e segnatamente per quelle di rilevanza costituzionale, delle quali do qui per dimostrata, contrariamente all'avviso di un'accreditata dottrina (R. Bin), la teorica esistenza. Regole, queste ultime, per le quali, per vero, la necessità della ripetizione temporale del comportamento è da considerare, a mio parere (e, nuovamente, contro

l'avviso di molti studiosi: ancora da ultimo, G.U. Rescigno), particolarmente stringente, se si conviene che le deviazioni dalle stesse, al fine di non portare alla confutazione della loro esistenza, devono risultare assai circoscritte, praticamente eccezionali. Insomma (e in breve), la media osservanza non si fa apprezzare – diciamo così – con metodo matematico ma è diversa in relazione alla natura delle regole, richiedendosi proprio per quelle non scritte (comprese, dunque, le consuetudinarie) una elevata adesione e, perciò, un severo riscontro della loro esistenza.

Di qui, una prima conclusione che, a mio modo di vedere, è da tenere teoricamente ferma ed alla quale assegno uno speciale rilievo, che poi altro non è se non l'avvertenza a non confondere il singolo ed isolato comportamento con l'avvento di una nuova regola, tutta invece da dimostrare: rischio, questo, al quale proprio nella congiuntura in atto si può andare facilmente incontro.

2. L'indebita confusione, di cui si ha non infrequente riscontro, tra il singolo fatto o comportamento e la regola che lo concerne e governa, e il riconoscimento della natura delle regole stesse demandato a consuetudini culturali diffuse e radicate nel corpo sociale e tra gli operatori istituzionali

Venendo all'oggi, la circostanza per cui si è in presenza di inusuali esperienze di ordine politico-istituzionale non deve indurre a trarne l'affrettata conclusione, che potrebbe dimostrarsi infondata, secondo cui esse sarebbero portatrici di nuove regole coniate per l'occasione, alle quali dunque pari pari ci si atterrà anche in casi futuri identicamente (o, quanto meno, analogamente) connotati.

Altro è, insomma, un "*fatto*", altra cosa una *regola*, nella sua rigorosa e propria accezione e vocazione a risolversi in una *regolarità* (per la illustrazione delle dinamiche alle quali queste ultime danno luogo rimando qui, per brevità, a precedenti miei studi, tra i quali uno apparso su *Pol. dir.* 1/2000 ed un altro pubblicato dalla Editoriale Scientifica nel 2012).

Accenno, poi, solo di passaggio, non disponendo ora dello spazio richiesto per trattarne con il dovuto approfondimento, alla circostanza per cui vi sono regolarità della politica che conservano intatti i loro originari tratti distintivi, la loro identità appunto di convenzioni, e regolarità che vanno incontro ad un'autentica novazione della fonte, trasfigurandosi e convertendosi in vere e proprie consuetudini. Il fattore temporale – tengo a precisare – non è al riguardo decisivo, pur giocando un ruolo di cui occorre comunque tenere conto: non è sufficiente, cioè, la *diuturnitas* nell'adozione di un certo comportamento perché siffatta conversione automaticamente si abbia. Si danno infatti convenzioni assai risalenti, che tali restano pur sempre, e convenzioni che dopo non molto tempo si risolvono in consuetudini. Decisivo, invece, è il mutamento di carattere, da regole originariamente *autonome* in regole *eteronome*, come tali portatrici appunto del marchio della giuridicità, mutamento testimoniato dalla *opinio* e bisognoso perciò, al fine di averne riscontro, di complesse ed approfondite indagini sulle dinamiche sociali ed istituzionali (non è, infatti, sufficiente circoscrivere l'esame al solo piano degli operatori, puntando l'attenzione sulle loro più diffuse e salde credenze, ma occorre anche verificare quale seguito sia dato ai loro atti o comportamenti dalla comunità governata, tentando di stabilire se in essa quelle credenze riescano ad affermarsi ed a radicarsi).

La differenza di natura, ad ogni buon conto, si coglie ed apprezza – secondo la più avvertita ricostruzione teorica – al piano delle garanzie, laddove le une regole (le convenzionali) risultano sorrette da meccanismi sanzionatori di natura esclusivamente politica, diversamente dalle altre che

possono invece essere fatte valere davanti ai giudici (per ciò che a noi maggiormente importa, davanti al giudice costituzionale).

Altro discorso poi, al quale tuttavia non posso ora riservare neppure un cenno, è quello della efficacia dei meccanismi in parola. A dar credito alla giurisprudenza costituzionale (un accurato esame della quale, seppur *temporis ratione* non aggiornato, è nell'ampio studio illustrato da P. Carnevale al Conv. AIC di Catanzaro del 2014), i casi in cui si è fatto luogo al riconoscimento di vere e proprie consuetudini costituzionali sono – come si sa – assai contenuti e, più ancora, poi, lo sono quelli in cui se ne è effettivamente ristabilito il rispetto (lo stesso Carnevale ha fatto opportunamente notare che “l’affermarsi di una consuetudine costituzionale si presenta come un evento esigente e, quindi, come un’eventualità, se non remota, quantomeno singolare e circondata da una qualche aura di straordinarietà”). Di contro, i casi di reazioni (e sanzioni), poste in essere alla luce del sole ovvero per via sotterranea, a comportamenti trasgressivi di regole convenzionali sono di sicuro assai più numerosi, così come particolarmente incisive si sono rivelate molte volte le reazioni stesse.

Ancora una volta, il riferimento al canone di effettività induce a risultati che obbligano ad una seria e disincantata riflessione, con specifico riferimento alla capacità di tenuta delle regole costituzionali, alla loro “vera” forza normativa (ma, di ciò, in altri luoghi).

Si dà, poi, una questione ad oggi incertamente risolta in prospettiva teorica e più ancora complicata (anzi, diciamo pure, terribilmente complicata) nella pratica, con riguardo ai criteri o indici esteriori con riferimento ai quali possa darsi la qualificazione delle regolarità, assegnandole a questa o quella categoria.

Credo che, al tirar delle somme, il riconoscimento, pur laddove operato dal giudice, non possa che far capo a delle autentiche *consuetudini culturali* invalse nel corpo sociale e tra i protagonisti della vita istituzionale.

Si faccia caso alla differenza rispetto a ciò che si ha con riferimento agli atti di normazione (ed agli atti giuridici in genere). Il riconoscimento della natura di questi ultimi, pur se alle volte assai disagiata, dispone comunque di dati esteriori immediatamente visibili (in ispecie, la forma degli atti, intesa in larga accezione, comprensiva del procedimento che sta a base della loro venuta alla luce; è, poi, vero che i tratti formali possono talora dimostrarsi non risolutivi, ma si pongono pur sempre quale significativo punto di riferimento). Di contro, l’osservazione e qualificazione di un fatto (e, dunque, anche di un fatto di normazione) ha pur sempre luogo su un terreno scivoloso ed impervio, tanto più (ed è proprio ciò che si ha nel tempo presente) laddove l’esperienza si presenti complessivamente appannata e confusa, assai varia e continuamente cangiante. Ed allora il richiamo alla *communis opinio* (sempre che, appunto, si abbia...) presenta, se non altro, il vantaggio di non esporre colui che vi fa luogo alla censura – alle volte, per vero, strumentale – della opportunistica o autoritaria qualificazione.

Detto altrimenti: *il fondamento di una regolarità è pur sempre in una “metanorma” consuetudinaria*, seppur apprezzabile esclusivamente o precipuamente al piano culturale, restando nondimeno assai disagiata – come si diceva – stabilire a far data da quale momento ed in forza di quali fattori abbia eventualmente preso forma quella conversione della convenzione in consuetudine, di cui un momento fa si diceva.

3. L'abbandono di buona parte delle vecchie regolarità, non accompagnato tuttavia dall'affermazione di nuove, in un contesto sfavorevole alla loro venuta alla luce

Vengo, dunque, al cuore della questione evocata dal titolo posto in testa a questa mia riflessione.

Le regole della politica, al pari peraltro di ogni altra regola, sono come le piante: perché vedano la luce occorre che vi sia il seme, un terreno fertile idoneo a consentirne la maturazione, chi vi presti la cura dovuta, la fortuna di condizioni climatiche non avverse. Fuor di metafora, occorre che vi sia un sistema di partiti dal quale le regole in parola traggono origine ed al quale riflessivamente si applicano, un "sistema" nella sua propria e rigorosa accezione, evocando il termine, a un tempo, l'idea di ciò che è, sia pure tendenzialmente, stabile e connotato da armonia e coerenza tra gli elementi che lo compongono. Ed occorrono poi operatori politici (o, più largamente, politico-istituzionali) che sappiano accudire e far crescere rigogliose e forti le piante, attrezzati culturalmente allo scopo; ed occorre, infine, anche un pizzico di fortuna o, se si vuole altrimenti dire, un contesto connotato da una sia pur relativa quiete, non segnato cioè da soffocanti emergenze, sì da favorire l'attecchimento di nuove regole non di corto respiro.

Di tutto ciò, per diffuso e radicato sentire, nella presente congiuntura temo che non si abbia traccia alcuna o, quanto meno, che se ne abbia una assai sbiadita, a conti fatti indecifrabile nella sua stessa essenza e consistenza. Quella di oggi è, infatti, una stagione politica (o, più largamente, politico-sociale) segnata da forti contraddizioni e tensioni che si risolvono in comportamenti oscillanti e discontinui, non di rado improvvisati, caratterizzati dal risoluto abbandono o dal vero e proprio ostentato rigetto di buona parte delle vecchie e consolidate regolarità, tuttavia non rimpiazzate da nuove, provviste della necessaria chiarezza e stabilità (perlomeno, ad oggi non possiamo dire se siano davvero tali o lo diverranno; discorre al riguardo G. Grasso, nella sua documentata relazione al nostro incontro di oggi, di un "primo sviluppo embrionale" delle nuove convenzioni).

Sia chiaro. Alcune regolarità sono state conservate e promettono di essere trasmesse integre anche per l'avvenire ma – si faccia caso – con ogni probabilità perché considerate meramente rituali o, come che sia, provviste ancora di una qualche utilità (penso, ad es., all'incarico di formare il Governo o alla pratica delle consultazioni che ne precedono il conferimento, pur nei tratti oscillanti esibiti nel corso del tempo). Altre regolarità, poi, sono state – come si sa – da tempo fatte oggetto di profonda (e, in qualche caso, radicale) trasformazione, quale quella che sta a base della scelta dei Presidenti di assemblea parlamentare, dei Presidenti delle commissioni c.d. di "garanzia" (termine che, proprio nella presente congiuntura, meriterebbe un supplemento di riflessione), delle scelte dei giudici costituzionali di estrazione parlamentare, e via dicendo (su tutto ciò, rimando nuovamente alla puntuale ricostruzione operata da G. Grasso).

Confesso, poi, di guardare con forte preoccupazione al modo con cui potrebbe aver luogo tra non molto la scelta del futuro Presidente della Repubblica (e so di non essere il solo ad essere preda di questo inquietante pensiero), una scelta a riguardo della quale nulla tuttavia possiamo oggi dire essendoci totalmente sconosciuto il contesto politico in cui maturerà, quali cioè saranno i prossimi sviluppi dei rapporti tra le forze politiche, specie qualora la scelta stessa dovesse cadere dopo la eventuale, prossima tornata elettorale (sulla cui data nulla ad oggi si sa).

Insomma (e in breve), pur col costo di una eccessiva semplificazione del quadro, sono largamente venute meno le vecchie regole, sostituite da *comportamenti* (non già o non ancora da nuove *regole*) affermatasi nello spazio lasciato vuoto dalle prime.

Volendo fare un seppur forzato accostamento con altro ordine di esperienze e di problemi, la situazione odierna richiama alla mente ciò che si ha al momento in cui si assiste all'abbattimento del vecchio ordine costituzionale senza che si sia ancora posto mano alla edificazione del nuovo, in linea di discontinuità (nei valori fondamentali, prima ancora che nelle regole che vi danno voce) rispetto al primo.

Forse, si è ancora in una fase temporalmente anteriore, nel momento cioè in cui è in corso la lotta tra le forze politiche espressive del vecchio mondo costituzionale e le nuove che tentano di travolgerle, senza che sia ancora chiaro quale piega potranno prendere gli eventi, se cioè porteranno alla restaurazione del vecchio regime ovvero all'avvento del nuovo.

La discontinuità (qui – perlomeno al momento – solo politica, non pure costituzionale) è, nondimeno, resa palese dalla eccentrica e forzata coalizione giallo-verde formatasi a seguito delle elezioni dello scorso anno; in particolare, è resa palese da due dati che richiedono di essere congiuntamente osservati.

In primo luogo, rileva la strutturale incompatibilità di orientamento politico delle due forze di maggioranza, una incompatibilità dichiarata dalle stesse, che evoca alla mente la condizione di due coniugi separati in casa, obbligati cioè dal bisogno a stare sotto lo stesso tetto, esclusivamente per il fatto che non possono appunto fare altrimenti, non disponendo di mezzi di sussistenza sufficienti a restituire a ciascuno di essi autonome e dignitose condizioni di vita e di azione.

In secondo luogo, è da tenere presente la vocazione populista comune ad entrambe le forze di maggioranza, portatrici di un modello di pseudo-democrazia diretta (ma, a conti fatti, di un modello di gestione olocratica della cosa pubblica).

Ora, la politica d'ispirazione (o, come ha detto S. Staiano nella sua introduzione ai nostri lavori, di "mentalità") populista è segnata da molta improvvisazione e – se posso esser franco – anche da uno sconcertante diletterismo, che poi naturalmente si risolve in pratiche politiche rispondenti a congiunturali convenienze, senza che peraltro si abbia – a quanto pare – la consapevolezza degli effetti disgreganti nei riguardi del tessuto sociale suscettibili di conseguire alle decisioni di governo man mano adottate.

Una politica, insomma, non regolante né regolata.

Quale spazio mai potrà, dunque, aversi su un terreno siffatto per l'avvento di nuove convenzioni e, più ancora, consuetudini di rilievo costituzionale?

4. Una questione di cruciale rilievo: la crisi delle regole della politica fatalmente contagia la Costituzione, pregiudicandone gravemente l'integra trasmissione nel tempo e il fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali

V'è un punto che mi sta molto a cuore mettere a fuoco, sul quale perciò invito a fermare nel massimo grado l'attenzione; ed è che la crisi delle regole della politica contagia fatalmente la Costituzione, ridonda e si risolve cioè in crisi di quest'ultima.

Ne è evidente la ragione.

La Costituzione dispone infatti di una struttura a maglie larghe (e anzi, in più punti della sua trama, larghissime) ed esibisce al proprio interno lacune di costruzione – come sono usualmente chiamate, sulla scia della indicazione teorica di un'accreditata dottrina (Z. Ziembinski) –

particolarmente vistose e rilevanti.

Non posso ora riprendere la vessata e risalente questione teorica in merito alla sussistenza delle lacune ordinamentali in genere e costituzionali in specie (un tema, questo, che ho fatto oggetto di uno studio apparso sulla *Riv. AIC*, 2/2016, ai cui esiti ricostruttivi faccio ora, per rapidità, rimando).

Ancora una volta, muovo dunque da un assunto che do per acquisito, senza enunciare neppure in modo apodittico le ragioni che, a mia opinione, depongono per il carattere *naturalmente* e *necessariamente* lacunoso della Costituzione, essendo appunto nella natura e struttura di quest'ultima far rinvio ad altre regole – per ciò che è qui di specifico interesse, a regole della politica (specie a quelle maggiormente marcate e stabili) – al fine della sua incessante integrazione e rigenerazione semantica.

D'altronde, è proprio così che si coglie ed apprezza il *quid proprium* della Costituzione, il suo *essere* cioè nel suo *divenire* o – com'è stato detto da un'avveduta dottrina – il suo essere, più (e prima ancora) che un *atto*, un *processo* (part. A. Spadaro), segnato da un “moto” incessante (M. Luciani).

Insomma, priva del supporto e del servizio offertile dalle regolarità della politica, la Costituzione non potrebbe trasmettersi integra nel tempo, rinnovandosi senza sosta ma restando ad ogni buon conto fedele a se stessa, alle ragioni assiologicamente pregnanti che ne hanno giustificato la venuta alla luce e ne accompagnano l'incessante, seppur non di rado sofferto, cammino.

Le regolarità della politica s'immettono nel “contenitore” costituzionale, nei singoli enunciati e in tutti assieme, nel loro fare “sistema” appunto, riplasmando la sostanza normativa degli enunciati stessi ed anzi contribuendo alla messa a punto delle norme, le quali non sono – come talora semplicisticamente si afferma – il prodotto della interpretazione dei *sol*i enunciati o, diciamo pure, della nuda lettera con cui essi si esprimono, bensì il prodotto della osservazione di un *mix* risultante dagli enunciati stessi e dalle regolarità che ad essi si saldano o che in essi s'immettono, concorrendo a darvi forma e sostanza allo stesso tempo.

Senza le regolarità della politica, le regole costituzionali crollano miseramente al suolo, esattamente come un sacco vuoto o svuotato del suo contenuto o, quanto meno, del contenuto necessario a tenerlo in piedi.

In realtà, il rapporto tra le une e le altre regole è complesso ed anche non poco sofferto, comunque arduo da decifrare e rappresentare.

Vi sono infatti – è fuor di dubbio – i casi di reciproca irriducibilità ad unità ed armonia: casi di disallineamento e talora di vero e proprio insanabile contrasto.

Non dispongo ora dello spazio che sarebbe necessario ad un approfondimento dell'esame a riguardo di questo punto. Mi limito solo ad osservare che non soltanto alcune convenzioni possono essere *contra Constitutionem* ma (e ciò è ancora più grave e gravido di implicazioni) che possono esserlo anche talune consuetudini.

Faccio qui solo un esempio per ciascun caso, al fine di dare un minimo di concretezza al discorso che vado facendo; e, dunque, si pensi, quanto alle prime, alla promulgazione di leggi accompagnate da motivazione... *contraria*, come ho ritenuto altrove di chiamarle (delle quali si è, ancora di recente, avuta testimonianza con riferimento alla nuova disciplina della legittima difesa), e, quanto alle seconde, alla innaturale conversione, ormai talmente radicata da potersi giudicare a ragion veduta incrollabile ed irreversibile, di una norma di valore, qual è quella di cui all'art. 11 cost., in norma sulla produzione giuridica. Come si sa, si è infatti offerta generosa “copertura” ad atti ordinari di normazione – le leggi di esecuzione dei trattati “comunitari” – da cui sono discese (e discendono)

rilevanti limitazioni della sovranità e, di riflesso, agli atti (ieri comunitari ed oggi) eurounitari che le concretano al momento del loro ingresso in ambito interno, con gli effetti “paracostituzionali” o costituzionali *tout court* che in esso spiegano. Allo stesso tempo, si è introdotto – in deroga al chiaro disposto di cui all’art. 134 cost. – un anomalo meccanismo di sindacato diffuso di costituzionalità per mano dei giudici comuni in sede di risoluzione delle antinomie tra le norme interne e norme sovranazionali *self executing*. Ed è interessante notare, sia pure di sfuggita, come la deroga in parola vada ora incontro (dopo le sentt. nn. 269 del 2017 e 20 del 2019) ad una ulteriore deroga che, a conti fatti, ripristina il vigore della regola del sindacato accentrato, con specifico riferimento ai casi di antinomie riguardanti norme relative ai diritti fondamentali, siano o no autoapplicative. Un sindacato che però si pone – a me pare – in frontale contrasto con il disposto dell’art. 11, nella parte in cui dà “copertura” alla norma del trattato che prescrive l’immediata applicazione delle norme eurounitarie che presentino siffatta attitudine. Ed è allora interessante notare se sul punto di diritto inaugurato dalla sent. 269, sopra cit., si siglerà una convenzione o, addirittura, una consuetudine ad esso conforme ed idonea a consentirne il radicamento tanto nell’ambito interno quanto a quello delle relazioni interordinamentali: una consuetudine – è appena il caso di notare di passaggio – contraria, per la ricostruzione che qui nuovamente se ne dà, persino rispetto ad un principio fondamentale, così come dalla stessa giurisprudenza inteso e fatto valere; e però, proprio perché consuetudine di produzione giurisprudenziale, non potrà essere “derubricata” a prassi, così come invece usualmente si ha – secondo la nota tesi di P. Carnevale – con riguardo a consuetudini *contra Constitutionem*.

Naturalmente, tutto ciò è da considerare valevole alla sola condizione che si abbia riscontro della sostanziale acquiescenza sul nuovo orientamento manifestato dalla Consulta da parte dei giudici comuni e della Corte di giustizia. Ancora fino a poco tempo addietro abbiamo assistito a decise contestazioni dello stesso (verrebbe di dire: a vere e proprie manifestazioni del diritto di resistenza) da parte sia dei giudici nazionali (in specie della Cassazione) che della Corte dell’Unione. Merita però di essere segnalato un significativo temperamento dell’originaria posizione assunta dal nostro giudice costituzionale, specie ad opera della sent. n. 63 del 2019, con la quale, ulteriormente svolgendo una indicazione già data nella sent. n. 20, si riconosce il titolo del giudice nazionale di stabilire, in caso di doppia pregiudizialità (costituzionale ed eurounitaria), se rivolgersi dapprima alla Consulta ovvero alla Corte di giustizia. Ed è chiaro che, una volta imboccata la via che porta a Lussemburgo, alla pronunzia della Corte sovranazionale che dovesse rilevare l’incompatibilità tra norma interna e norma dell’Unione potrebbe (e dovrebbe) conseguire l’immediata applicazione di quest’ultima.

Sta di fatto che a giudizio della Consulta nulla osta a che la stessa sia comunque investita della cognizione di questioni originate da antinomie tra le norme suddette, pur laddove quelle sovranazionali presentino l’attitudine alla immediata applicazione; ed anzi la Consulta stessa non nasconde la propria preferenza ad attrarre a sé la cognizione dei casi in parola.

Non posso ora intrattenermi oltre sul punto, peraltro già fatto oggetto di esame in altre occasioni, né dispongo di altro spazio per dire dei casi di conflitto tra le regole costituzionali e le regolarità della politica (anche quelle che hanno origine ovvero godono di avallo da parte degli organi supremi di garanzia, come negli esempi appena fatti). Ad avere sicura conferma della loro esistenza è, ad ogni buon conto, sufficiente il richiamo agli studi sulle modifiche tacite della Costituzione, i cui esiti ricostruttivi sono stati, ancora di recente, aggiornati e rivisti (particolarmente, in un documentato saggio di M.P. Iadicicco e, se si vuole, anche in uno mio, entrambi apparsi negli atti del Convegno

del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro nel giugno 2018 e dedicato al tema della revisione della Costituzione).

Mi preme tuttavia mettere in chiaro che, per un fisiologico svolgimento della vita delle istituzioni e la fedele trasmissione nel tempo della Costituzione, i casi di contrasto non possono sovrastare quelli di mutuo alimento e sostegno che le regole della politica e le regole costituzionali possono (e *devono*) reciprocamente darsi.

Di contro, se una delle due gambe su cui si regge il sistema non è più in grado di assolvere al compito suo proprio, viene fatalmente meno anche l'altra: *simul stabunt vel simul cadent*.

Perciò, se il respiro delle pratiche politiche si fa corto ed affannoso, rivelando la strutturale incapacità delle stesse di dar voce a delle regole (in senso proprio), parimenti affannoso, asmatico, si fa il respiro della Costituzione.

Ecco perché – come dicevo poc'anzi – nella crisi delle convenzioni, nella presente congiuntura politico-istituzionale, vedo i segni inquietanti di una imminente crisi della Costituzione e dello Stato costituzionale. Non si tratta – sia chiaro – di un preoccupato giudizio che esprimo in relazione ai connotati sostanziali dell'attività di governo delle forze di maggioranza, in merito ai quali nulla qui posso ed intendo dire. La preoccupazione – come si è venuti dicendo – nasce e si alimenta dal vuoto delle regole che stanno (o, meglio, *dovrebbero* stare) a base dell'attività stessa.

5. Vicende istituzionali in ambito interno e relazioni interordinamentali: in ispecie, il carattere “composito” della forma di governo e, più ancora, il carattere “intercostituzionale” della Costituzione, e i riflessi conseguenti al venir meno delle regolarità, con ciò che esse rappresentano per un lineare svolgimento delle dinamiche istituzionali

Chiudo con una succinta riflessione a riguardo dei riflessi dello stato di cose ora sommariamente descritto al piano delle relazioni in ambito sovranazionale.

Ho molto apprezzato il riferimento fatto da N. Lupo nella sua densa riflessione sulle relazioni presentate nel corso della prima sessione dei nostri lavori al versante dei rapporti interordinamentali (ai quali, peraltro, aveva già in altri luoghi prestato attenzione), opportunamente mettendo in rilievo l'incidenza che le vicende maturate in seno alla Unione europea sono in grado di esercitare su quelle che prendono forma in ambito interno. Se ne hanno plurime testimonianze, tra le quali uno speciale rilievo è da assegnare alla circostanza per cui molti Governi dell'eurozona (tra i quali, come si sa, il nostro) sono stati costretti a gettare la spugna nel momento in cui la crisi economica ha raggiunto il suo acme ed a cedere il posto ad altri, quale da noi quello Monti. Almeno in parte (e riguardando a queste vicende da una certa prospettiva), è vero anche l'inverso, le più salienti esperienze che vengono a formazione in seno agli Stati avendo la loro immediata ricaduta tanto nei rapporti tra gli Stati che compongono l'Unione quanto in quelli intercorrenti tra quest'ultima e i primi.

Non occorre insistere sul punto, inconfutabile e peraltro avvalorato da esplicite indicazioni del trattato di Lisbona. Basti solo tenere a mente che nessuno Stato può entrare a far parte dell'Unione né restarvi laddove dovesse registrarsi una involuzione autoritaria in ambito interno, con il conseguente venir meno di quei valori comuni ai quali il trattato stesso fa opportunamente richiamo.

Desidero, invece, fermare, con la necessaria speditezza propria di questa riflessione, l'attenzione su un dato, al quale peraltro ho molte volte fatto richiamo nel corso dei miei studi relativi

ai rapporti interordinamentali, con specifico riferimento alla salvaguardia offerta ai diritti fondamentali grazie al sinergico apporto venuto dalle Corti europee e da quelle nazionali. E il dato è quello per cui siamo – a me pare – in presenza di un *sistema di sistemi*, tendenzialmente seppur non ancora compiutamente integrati; e la base su cui esso poggia e, sia pure in modo non lineare e sofferto si porta avanti, è data da una proprietà che connota la Costituzione, per effetto della quale quest’ultima si presenta – piace a me dire – come “*intercostituzionale*”, grazie alla attitudine posseduta di aprirsi alla Comunità internazionale ed al diritto sovranazionale, attingendo *ab extra* i materiali (normativi e giurisprudenziali) idonei ad alimentarla e rigenerarla semanticamente senza sosta, sì da poter offrire ai diritti in essa riconosciuti una tutela ancora più avanzata e solida di quella che con le sue sole forze sarebbe in grado di dare.

Quello dell’apertura in parola – è appena il caso qui di rammentare – è un principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale, comunemente imputato agli artt. 10 e 11 ma, a mio modo di vedere, ancora di più riportabile agli artt. 2 e 3 della Carta, se si conviene a riguardo del fatto che i disposti dapprima richiamati presentano carattere strumentale rispetto a quelli espressivi della *coppia assiologica fondamentale* – come ho ritenuto altrove di chiamarla – di libertà ed eguaglianza. In breve, è l’intero fascio dei principi fondamentali, visti nel loro fare “sistema”, a rendere nitida e chiara l’immagine di una Costituzione che non si chiude insensatamente, in modo autoreferenziale, in se stessa ma, all’inverso, si apre a quanto è in grado di servirla al meglio proprio nei suoi enunciati maggiormente identificanti e qualificanti.

L’apertura poi – mi limito ora a richiamare un esito teorico-ricostruttivo altrove raggiunto – non è incondizionata ma non è neppure, come invece molti pensano, condizionata alla osservanza di *ogni* principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale (all’osservanza, cioè, dei c.d. “controlimiti”). Si dà un autentico “metaprincipio” che sta a base delle relazioni interordinamentali e ne governa le più salienti movenze e manifestazioni; ed è quello della ricerca della massima tutela possibile dei diritti (e, in genere, degli interessi costituzionalmente protetti), alle condizioni oggettive di contesto e in relazione ai singoli casi della vita, ferma ovviamente l’avvertenza che, al mutare del contesto stesso e in casi diversamente connotati, il punto di sintesi risultante dai bilanciamenti degli interessi in gioco (e delle norme che vi danno “copertura”) potrà essere altrove e diversamente fissato.

Il principio di apertura in parola, governato dal “metaprincipio” suddetto, sta poi a base altresì del diritto dell’Unione, come pure del sistema-CEDU, laddove peraltro è espressamente enunciato. E non è inopportuno qui rammentare che l’indicazione al riguardo data dall’art. 53 della Carta di Nizza-Strasburgo trova già una particolarmente significativa anticipazione nell’art. 4.2 del trattato, con il riferimento in esso fatto all’obbligo per l’Unione di prestare osservanza ai principi di struttura degli ordinamenti nazionali (si badi: di ciascuno Stato e non soltanto dei principi in cui tutti si riconoscono, alle loro “tradizioni costituzionali comuni”, come sono usualmente chiamate).

Insomma (e per chiudere questi succinti richiami) dell’*identità costituzionale dello Stato* è parte integrante il principio di apertura verso l’alto e verso l’altro, sia pure condizionata nel senso sopra detto, come pure della *identità costituzionale dell’Unione* è parte integrante l’apertura nei riguardi degli Stati, dei loro principi di struttura appunto. Ciascuna identità rispetta l’altra, ed anzi siffatto rispetto è ciò che, per la sua parte, compone e connota l’identità stessa.

Ora, questo schema non vale soltanto con riferimento ai diritti fondamentali, anche se sul terreno su cui maturano le più salienti esperienze di questi ultimi esso ha la sua più espressiva affermazione e conferma. Vale anche (e non può non valere) altresì sul versante della organizzazione

e, segnatamente, per ciò che attiene alle dinamiche della forma di governo. N. Lupo ha egregiamente rappresentato le ragioni che stanno a sostegno di quest'affermazione, evidenziando il carattere "composito" della forma di governo dello Stato e rilevando come il suo buon funzionamento sia essenziale altresì per il buon funzionamento della forma di governo dell'Unione, così come – è opportuno aggiungere – quest'ultimo non è senza conseguenze per il primo.

V'è però di più. Se teniamo a mente l'efficacissima e ad oggi attuale definizione di Costituzione che ci è stata data in consegna dai rivoluzionari francesi, mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione del 1789, nessuna delle due gambe su cui un'esperienza costituzionale di tradizioni liberali si regge e si porta avanti – il riconoscimento dei diritti fondamentali e la separazione dei poteri – può da sola portare il peso dell'edificio costituzionale. Ed allora se si riscontrano carenze gravi nella organizzazione, tali da non consentire il fisiologico svolgimento delle relazioni interistituzionali, giocoforza ne risentono i diritti, al punto di poter subire gravi compressioni e persino di non riuscire più a farsi sostanzialmente valere.

Tutto si tiene, dunque: diritti e organi, sia di governo che di garanzia, per il modo con cui sono appagati gli uni e funzionano gli altri in seno ad un ordinamento dato (dell'Unione ovvero dello Stato) come pure al piano delle relazioni interordinamentali.

Se, dunque, da un canto, l'avvento di nuove regole convenzionali in ambito sovranazionale può, per la sua parte, dare la spinta all'affermazione di nuove regole in ambito interno, è però anche vero, da un altro canto, l'inverso, vale a dire che l'esaurimento di regole in seno agli Stati può negativamente riflettersi a carico delle dinamiche istituzionali a livello sovranazionale. Insomma, il rischio è che non abbiano a formarsi delle autentiche *regolarità*, espressive di sistemi politico-istituzionali dotati di una sia pur relativa stabilità e, a loro volta, idonee a concorrere all'ulteriore ridefinizione e stabilizzazione dei sistemi stessi, ma che una cappa soffocante si distenda ed avvolga l'ordine interno come pure quello sovranazionale, alimentando pratiche di governo congiunturali, connotate da comportamenti improvvisati, discontinui, inidonei a comporsi in "indirizzi", nella ristretta e rigorosa accezione del termine.

La crisi delle regolarità, d'altronde, fa tutt'uno con quella della direzione politica, per un verso, e, per un altro verso, con l'altra relativa alle attività degli organi di garanzia (non per mero accidente, obbligati a continue sovraesposizioni del loro ruolo e deviazioni dall'alveo entro il quale dovrebbe fisiologicamente esercitarsi il *munus* loro affidato).

È, dunque, da temere che il cattivo rendimento delle istituzioni e il sostanziale svuotamento della Costituzione, per il venir meno di antiche regolarità e il mancato avvento di nuove, possa far suonare le campane a morto per lo Stato costituzionale, a meno che quella in atto non si dimostri essere – la speranza è questa – una congiuntura particolarmente sofferta, decisamente negativa, solo di passaggio, una sorta di parentesi, di momentanea sospensione di proprietà essenziali dello Stato costituzionale, in attesa che torni la quiete e con essa una sia pur relativa stabilità e chiarezza di regole e di regolarità. Purtroppo, siamo ancora nel *tunnel* e non sappiamo se e quando potremo uscirne e tornare a vedere la luce.