

Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)

di Mario Esposito

Senza alcuna pretesa di compiere un'analisi accurata ed esaustiva del d.d.l. di riforma costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo scorso, sottopongo al dibattito in corso alcune brevi osservazioni.

1. Sebbene la revisione costituzionale (e, addirittura, lo stesso procedimento di revisione costituzionale) sia stata assunta, di volta in volta (e ovviamente con notevoli diversità di metodo e di merito), nell'indirizzo politico di maggioranza quale suo punto qualificante (si rammenterà, del resto, che il Presidente Napolitano, all'inizio del suo primo mandato e in occasione proprio del giuramento, indicò perentoriamente alle Camere la necessità di provvedere alle riforme istituzionali: parimenti, e, con profili di maggiore cogenza sul piano politico, è accaduto nelle fasi di "negoiazione" che hanno preceduto la rielezione) sarebbe pur sempre necessario che la verifica circa la necessità di riformare e, poi, della utilità del modello portato dai progetti di revisione, venisse misurata in termini di adeguatezza e di congruenza rispetto ai fini da raggiungere.

In merito, però, la discussione politica - e, mi pare, anche quella scientifica - è stata agitata piuttosto con riferimento alle questioni organizzative in rapporto a modelli astratti, qualificati, a seconda delle preferenze, rispettivamente, ideologiche, nel caso dei partiti, o individuali, nel caso dei singoli studiosi, dalla loro corrispondenza a parametri di "efficienza", di "governabilità", di coerenza rispetto ad un contesto, anche internazionale, completamente mutato e via discorrendo. Più specifico è stato, senz'altro, il riferimento alla ritenuta urgenza di sottoporre a profonda risistemazione - ed anzi di ridisegnare - l'assetto dei rapporti

tra lo Stato e gli altri Enti pubblici territoriali e, quindi, di novellare il Titolo V della Carta fondamentale.

È mancato, viceversa, ogni esame critico, soprattutto organico ed approfondito, che assumesse a termine del raffronto teleologico il principale dato giuridico-positivo, ossia la prima parte della Costituzione e, in particolare, le libertà e i diritti costituzionali, la cui intangibilità - dimostrata anche dall'assenza di serie iniziative in proposito - deve imputarsi proprio al nesso di strumentalità che vincola, com'è noto, la seconda parte alla prima.

Tale "omissione" - che asseconda forse varie tendenze, progressivamente affermatesi anche in dottrina, ad attribuire un ruolo minore e secondario alla "dimensione statutale" delle garanzie costituzionali, nonché, sul versante politico, la volontà di evitare il confronto, che sarebbe certo stringente, tra i modelli di *government* astrattamente possibili (e scelti dal *bouquet*, sempre *à la page*, della comparazione) e quelli effettivamente conciliabili, in termini di logica normativa ed istituzionale, con le disposizioni che, *sub specie iuris*, danno concreta configurazione al popolo, quale titolare della sovranità - ne segnala una ancor più radicale, che attiene al fondamento stesso del nostro sistema costituzionale.

Se, infatti, l'innervatura rappresentativa dello Stato e degli altri enti esponenziali della collettività è conseguenza attuativa del disposto costituzionale concernente le forme e i limiti di esercizio della sovranità popolare, è evidente che ogni riforma della organizzazione pubblica nei suoi aspetti apicali (fermo restando, però, che il principio di sovranità popolare ha immediate e dirette ricadute anche sugli altri livelli della organizzazione medesima) dovrebbe muovere da un' "assioma" definitorio del rappresentato.

Necessità tanto più avvertibile quando, come nel caso della Carta del 1948, il rappresentato non sia, per così dire, ipostatizzabile in sintesi spirituali, ma sia invece presente nel diritto costituzionale, prima e, entro certi limiti (*ex art. 1 Cost.*), a prescindere dal rapporto rappresentativo, in forza del riconoscimento e della garanzia delle libertà e dei diritti, individuali, funzionali e ad esercizio collettivo,

nel progressivo ascendere da quelli civili a quelli politici (posti, ovviamente non a caso, nel "punto di sutura" tra l'ordinamento generale e quello degli enti esponenziali), passando per i rapporti etico-sociali ed economici. Del resto già le primissime disposizioni della Costituzione, come ognuno sa, lasciano dedurre dagli enunciati la loro immediata obbligatorietà non soltanto lungo la linea direttrice che dai *cives* conduce agli enti rappresentativi (e, dunque, della organizzazione politica), ma anche nei confronti della organizzazione economica e sociale, attraverso il canone fondamentale della solidarietà, peraltro con risvolti che si riscontrano (*recte*: dovrebbero potersi riscontrare) anche sul piano della disciplina delle funzioni pubbliche istituzionali.

In altri termini, l'identificazione del rappresentato è operazione preliminare a qualsivoglia modifica del rapporto rappresentativo e quale che sia la connotazione che voglia attribuirsi a tale rapporto, purché si resti nell'ambito delle opzioni giuridiche (ciò a cui astringe l'espressa previsione del medesimo nell'art. 67 Cost., nonché in tutte quelle norme della Costituzione che obbligano gli enti esponenziali alla *contemplatio domini*: ma val la pena di segnalare che nella sua disciplina essenziale, dettata dall'art. 2 Cost., il rapporto rappresentativo presenta la concretezza del riferimento alla dinamica delle obbligazioni, com'è fatto palese dall'uso, certo non casuale né meramente enfatico, del termine *adempimento*), dal momento che l'art. 1 Cost. esige che il rappresentante (inteso questo in accezione lata e comprendente dunque l'intero apparato organizzativo, percorso da un grado via via decrescente di rappresentatività, che si riannoda però unitariamente attorno al principio di legalità in senso proprio e tecnico) gli sia simile nel modo più diretto ed ampio possibile (e in ciò la sovranità popolare si distingue decisamente dai principi di legittimazione democratica delle forme aristocratiche di governo): la fase "ascendente" di formazione e di organizzazione del rappresentante dovrebbe quindi essere articolata in modo che sia ottenuto, con la miglior approssimazione

possibile, tale effetto di corrispondenza, che è a sua volta premessa fiduciaria indispensabile per "ambientare" il rapporto di rappresentanza.

La fase "discendente" è essa pure impegnata dal principio di sovranità popolare, in ragione del quale il rappresentante dovrebbe rendere al rappresentato, ancora una volta nel modo più immediato e diretto possibile, le "prestazioni di governo", in senso lato, senza i percorsi accidentati che invece l'attuale disciplina subcostituzionale in molti punti registra.

Nella prospettiva alla quale si è appena fatto cenno, ogni iniziativa di riforma, tenendo, va da sé, in debita considerazione il contesto anche internazionale, dovrebbe quindi essere volta al miglioramento dei mezzi attraverso i quali l'organizzazione esponenziale della collettività provvede all'adempimento degli obblighi di garanzia *ex art. 2 Cost.* e dei connessi doveri di solidarietà, ai quali essa è per prima (benché non sola) chiamata, nonché al compito di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e ai limiti di fatto alla libertà e all'eguaglianza di cui all'*art. 3, co. 2, Cost.*: essa dovrebbe cioè prendere le mosse da una ragionata comparazione tra il "rendimento" della organizzazione medesima *ante e post operam*.

Sarebbe allora indispensabile che si effettuasse un censimento della condizione in cui versa l'ordinamento normativo subcostituzionale, ordinando la ricerca intorno alle disposizioni della Carta fondamentale che garantiscono le singole libertà e i singoli diritti, ponendo in evidenza quali risultati migliorativi ci si attende dalle modifiche che si intendono apportare e, prima ancora, quali siano gli snodi dell'organizzazione e delle sue procedure sui quali intervenire.

Possono qui segnalarsi, ovviamente per brevissimi cenni, alcuni settori dell'ordinamento normativo nei quali è più evidente l'alterazione dei fondamenti costituzionali del rapporto rappresentativo e il distacco dalla coerente applicazione del principio di sovranità popolare: si tratta, peraltro - e ciò interessa maggiormente porre qui in rilievo - di aree sulle quali il d.d.l. di riforma pare non voler affatto intervenire.

2. Alla crescita esponenziale del numero di atti normativi, anche a causa di deleghe improprie attribuite dal legislatore ad enti collocati a diversi livelli dell'organizzazione pubblica - non di rado senza neppure avere cura di circoscrivere il perimetro delle competenze mediante la fissazione di principi determinati - si è accompagnato, negli ultimi anni, un vero e proprio fenomeno di decadenza del "processo comunicativo", via via appannato e, poi, quasi del tutto oscurato sia dall'uso di un linguaggio vago, indeterminato, malcerto, quando non anche sintatticamente e persino grammaticalmente scorretto, sia dal ricorso ad interminabili filiere di rinvii normativi, di tal che - pur quando non voglia predicarsi la necessità che il "comando giuridico" sia intellegibile a tutti i soggetti dell'ordinamento adibendo l'ordinaria diligenza esigibile in tutti i rapporti giuridici (e tali sono anche quelli che discendono dall'art. 54 Cost., che meriterebbe più approfondita attenzione prima di tutto sotto il profilo delle condizioni minime essenziali affinché le leggi della Repubblica possano essere osservate, se è vero, come pare essere, almeno a far data dalla sent. n. 364/1988 della Corte cost., alla quale vanno aggiunte molte importanti pronunzie della Corte EDU, che alla obbligatorietà della legge corrisponde una pretesa del *subditus*, dunque non più esclusivamente tale, neppure per questi profili più profondi della statualità, al *clare loqui*, il cui mancato soddisfacimento rifluisce addirittura sullo stesso "statuto ontologico" della norma e, sotto il profilo più strettamente giuridico, sulla sua validità) - la lettera della legge (forse anche per questo caduta in così bassa fortuna, pur nella perdurante vigenza dell'art. 12 disp. prel. c.c.) ha perso la capacità di esprimere autonomi significati, ancorché (ed anzi a maggior ragione) in combinazione sistematica con le altre disposizioni che riguardino la medesima materia o (il che per molti aspetti è la medesima cosa) utilizzi gli stessi lemmi.

Un tale stato delle cose incide, con ogni evidenza, prima ancora che su singole, nominate garanzie costituzionali, sullo *status* di cittadinanza e, più in generale,

come si è detto, sulla configurazione del rapporto che lega i governati ai governanti.

La scarsa considerazione delle condizioni indefettibili affinché i "destinatari delle norme" siano posti nelle condizioni di conformare il loro comportamento in modo tale da adempiere alle prescrizioni di chi la pone è un segno preoccupante di autoreferenzialità delle istituzioni di governo e della loro inclinazione a distaccarsi dal "mandato costituzionale" ad esse conferito, che, secondo quanto si è detto, trova nei diritti costituzionali, unitariamente considerabili quali garanzia di autonomie individuali e collettive, le quali, non che essere fondative - come dovrebbe invece essere dal punto di vista del disegno costituzionale - del *pactum associationis* e pertanto anche di quello *subiectionis*, sono esposte ad una volontà che, per essere scarsamente comprensibile, nelle sue singole manifestazioni e, complessivamente, nei nessi che dovrebbero legare le une alle altre, si prospetta ed è arbitraria: a tal segno che si è avuto bisogno, in più occasioni, dell'intervento della Corte EDU per richiamare l'Italia al rispetto di principi elementari dello Stato di diritto, benché essi abbiano trovato non solo recezione, ma più ancora migliore sviluppo nella nostra Carta costituzionale.

3. Assecondano il medesimo processo di degenerazione delle strutture portanti del nostro ordinamento - e forse, nel profondo, la loro sostituzione con altre, prima *de facto* e, poi, in via ascendente, attraverso la normazione primaria per giungere a quella costituzionale - sia l'implicita delega che il legislatore (estranea a quella dell'art. 76 Cost., l'unica che gli sia consentita) attribuisce alle autorità amministrative e a quelle giurisdizionali quando affida la sua volontà a precetti incompleti (perciò necessariamente bisognevoli di un'attività che, quand'anche sostenuta da cospicue teorie sull'interpretazione, fuoriesce dal perimetro concettuale dell'attività di applicazione), sia le riforme delle regole di esercizio della funzione giurisdizionale (nelle materie civile, amministrativa ed anche penale) che hanno conferito all'autorità giudiziaria compiti i quali sottendono un

allentamento del vincolo di cui all'art. 101, co. 2, Cost. e, con esso, di tutto il costruito costituzionale che vi fa riferimento e che, storicamente, ne dipende, ossia il nesso tra azione in giudizio e formazione parlamentare della regola di giudizio.

Non sembra un caso, quindi, se le medesime riforme abbiano, per espresso o per implicito, determinato significative riduzioni dello spazio proprio del diritto di agire e di difendersi in giudizio, correndo in parallelo all'impoverirsi degli strumenti giuridici (e dei significati politici) della rappresentanza parlamentare democratica, dal momento che il primo si risolve in una domanda di garanzia di effettività delle norme deliberate proprio dalle assemblee rappresentative, inverando, in concreto, la regola di cui all'art. 101, co. 2, Cost. e, insieme, quella dell'art. 101, co. 1, Cost. direttamente discendente dal principio di sovranità popolare. Tali sono, ad esempio, gli effetti della introduzione del c.d. filtro in Cassazione, che confida alla Suprema Corte una funzione non più di nomofilachia, bensì, anche in ragione della larga genericità dei relativi precetti, di produzione delle norme "effettivamente" vigenti, attraverso la individuazione dei precedenti ritenuti (senza necessità di attenersi ad alcun parametro limitativo della discrezionalità di tale scelta) espressivi della propria giurisprudenza: il ricorso in cassazione, pertanto, da presidio, costituzionalmente previsto e assicurato, per la tutela dei diritti individuali attraverso lo scrutinio di legittimità, assume, anche formalmente, la funzione di presidio degli orientamenti ermeneutici della Corte, del quale il singolo può avvalersi allorché ritenga che l'impugnanda sentenza si ponga in contrasto con tali orientamenti. L'eventuale declaratoria di inammissibilità del ricorso "*quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi da confermare o mutare l'orientamento della stessa*" (art. 360 *bis*, co. 1, n. 1, c.p.c.) comporta peraltro la dimidiazione degli onorari dovuti al difensore, in guisa di sanzione e benché, come appare con ogni evidenza dalla formulazione della norma, non sussista alcun elemento sicuro dal quale desumere

anche solo le modalità mediante le quali poter *ex ante* identificare la "giurisprudenza prevalente".

In pari tempo ed in ogni caso, l'art. 360 *bis* c.p.c. introduce nel nostro ordinamento - in forma molto insidiosa, attese sia l'astoricità del proposito, sia, e più ancora, le forme non schiette delle quali viene rivestita una scelta così radicale - il principio dello *stare decisis*, ponendosi quale norma (incostituzionale) sulle fonti del diritto, affiancando a quelle nominate in Costituzione, ma in posizione preminente, in ragione della funzione affidata alla Corte di cassazione dalle vigenti disposizioni in materia di ordinamento giudiziario, le norme "estratte" dai precedenti, affidati, come si è visto, alla selezione e alla custodia della Suprema Corte.

Sul fronte della giustizia amministrativa, in significativa corrispondenza con l'art. 360 *bis* c.p.c., alle decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è stata attribuita efficacia vincolante (art. 99, co. 3, c.p.a.), anche in questo caso in contrasto con l'art. 101, co. 2 Cost., aggravato dalla estensione anche alla giurisdizione speciale dell'istituto del principio di diritto nell'interesse della legge (art. 99 cit., ult. co.). E si era giunti persino a prevedere che "*Il giudice, nel pronunciare sulle spese, può altresì condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte di una somma di denaro equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati*" (art. 26, co. 2, c.p.a., poi modificato dall'art. 1, d.lgs. n. 195/2011).

Del resto la legge di delega per la riforma del processo amministrativo imponeva al Governo di attenersi agli indirizzi espressi in materia di rito dalle giurisdizioni superiori (una volta di più al di fuori di ogni parametro di riferimento): metodo solo formalmente diverso da quello degli *arrêts de reglement* dell'*ancien Régime*, ma - vi si è fatto cenno sopra - ancor più pernicioso perché consistente nel riempimento delle norme di legge con contenuti elaborati dal potere dello Stato che

dovrebbe, viceversa, essere sottoposto alla legge, in ciò trovando l'unico limite effettivo al suo esercizio.

Tale assetto viola, però, non soltanto il principio di sovranità popolare e quella specifica forma di esercizio unitario nella quale consiste la funzione legislativa, ma altresì l'indipendenza dei giudici (garantita, come ognuno sa, prima ed innanzitutto mediante il vincolo *ex art. 101, co. 2, Cost.*), ponendosi pertanto in contrasto con una delle ragioni fondanti della separazione dei poteri e vanificando altresì la *ratio* del relativo corollario di irresponsabilità politica del potere giudiziario.

L'attitudine dismissiva delle proprie prerogative, manifestata dal legislatore in più occasioni, ha trovato "naturale corrispondenza", nella dinamica compensativa della distribuzione delle funzioni statali, in quegli indirizzi giurisprudenziali che, sulla scorta di un complesso fenomeno istituzionale di metamorfosi della giurisdizione, sono giunti sino a determinare la disapplicazione *de facto* di disposizioni legislative di carattere fondamentale (è il caso dell'art. 37 c.p.c., avente ad oggetto, com'è noto, le questioni di giurisdizione e, quindi, di bel nuovo un aspetto essenziale e fondativo del potere giudiziario, poiché proprio ed innanzitutto le norme processuali segnano il passaggio dall'attività del rendere giustizia all'esercizio della funzione giurisdizionale) ovvero ad utilizzare alcune norme limitative dell'autodeterminazione individuale quali frammenti di un generale "principio" di divieto dell'abuso del diritto, al fine di applicarne i disposti retroattivamente (è il caso, ad es., della disciplina tributaria antielusiva).

Non meno rilevanti sono gli orientamenti che hanno considerato retroattivi, anche per quanto attiene al vaglio di ammissibilità dei ricorsi in cassazione ai sensi dell'art. 360 *bis* c.p.c., i *revirements* giurisprudenziali ritenuti "prevedibili".

Persino il delicatissimo versante della tutela della libertà personale, che pareva assicurato da garanzie costituzionali esaurientemente elaborate anche dalla giurisprudenza costituzionale, è stato oggetto di perniciose interferenze del legislatore, che, con il c.d. codice antimafia (che si estende però ben oltre le figure

di reato che concernono la criminalità organizzata), individuando nel patrimonio l'oggetto principale della potestà punitiva (e così falsamente assumendo di essere svincolato dai limiti che la Costituzione impone per il rispetto delle prerogative personali, quasi dimenticando il nesso che viceversa intercorre tra le libertà dell'*homme situé* e i beni che ad esse sono strumentali) e mediante un artificio puramente nominalistico giustamente stigmatizzato come "truffa delle etichette" (perpetrato ancora una volta mediante un assunto erroneo, che, a dispetto del chiaro tenore letterale dell'art. 25 Cost., vorrebbe escludere le sanzioni amministrative - e comunque quelle non "battezzate" con nomi penalistici - dal dominio precettivo di tale disposizione), ha delineato fattispecie sanzionatorie in aperto contrasto con i principi di cui all'art. 25 Cost. e con quelli *ex art. 27 Cost.*, rendendo confiscabili i patrimoni di soggetti interessati da indizi semplici di inclinazione a condotte criminali, nonché dei loro coniugi, conviventi, parenti entro il sesto grado e affini entro il quarto grado, mercé il ricorso ad una serie di presunzioni e prescindendo dalla valutazione di attuale loro pericolosità sociale: per sovrammercato, il procedimento di applicazione di tali misure patrimoniali di prevenzione non è modellato su quello di piena cognizione, bensì sulla falsariga degli incidenti di esecuzione, con conseguente evidentissimo detrimento del diritto costituzionale di difesa.

Per altro verso, l'ordinamento giuridico è ormai disseminato di una messe di sanzioni, non di rado mascherate sotto altri nomi, che non rispondono ad alcuno dei presupposti teleologici e modali che la Costituzione impone alla potestà punitiva, prima e a prescindere da ogni sua connotazione "settoriale".

Ma la volontà del legislatore di degradare il rango dei diritti costituzionali e, soprattutto, di ridurne progressivamente l'efficacia e persino la struttura a quella di mero riflesso dei doveri imposti ad altri soggetti - senza che il titolare della situazione giuridica soggettiva attiva possa invece chiederne ed ottenerne la garanzia - è resa, anche "simbolicamente" di particolare evidenza, oltre che dalla sensibile diminuzione delle prerogative processuali e individuali sopra brevemente

illustrata *per excerpta*, dalla pervicace (re)imposizione del procedimento di mediazione, benché la previgente disciplina fosse stata dichiarata incostituzionale (soltanto, però, per eccesso di delega): istituto che, in tale sua configurazione, è necessariamente destinato a rifluire sull'art. 24 Cost. e, quindi, su un profilo primario del rapporto tra Stato e cittadini: il primo sembra voler in ogni modo disincentivare la richiesta di tutela giurisdizionale, che, nella prospettiva del principio di sovranità popolare, si configura anche quale istanza per il concreto adempimento della obbligazione di garanzia gravante sulla collettività a favore di ciascuno dei suoi componenti, e assunta mediante il rilievo qualificatorio attribuito agli interessi oggetto di disposizioni legislative, pur quando si versi in materia di diritti fondamentali (la mediazione obbligatoria concerne infatti anche, ad es., la diffamazione). Profilo delicatissimo, poiché, come già avvertita Paul Laband, la natura dell'azione e il suo rapporto con lo *status* di cittadinanza dipendono, in ultima analisi, dalla disciplina delle condizioni di procedibilità.

Non ci si può qui intrattenere oltre su tali aspetti, che pure meriterebbero un ampio e approfondito dibattito anche e soprattutto nell'ambito della dottrina costituzionalistica, perché, così come accade per ogni ordinamento giuridico - anche in prospettiva storica - meglio e più nitidamente se ne colgono i connotati effettivi se si ha riguardo alla giurisdizione. In tale ottica, si rilevano, quanto al nostro Paese, molti segni del delinearsi di nuovi modelli di autorità, estranei a quelli che si desumono dalla Costituzione, via via più lontani da quello (razionale) che presuppone, quale asse fondante, la libera autodeterminazione individuale, alla quale si riannodano sia le libertà costituzionali, sia l'organizzazione democratica rappresentativa.

Non per caso, infatti, si è va riproponendo, negli ultimi anni e con crescente insistenza, il tema della completezza dell'ordinamento statale, che viene bene spesso negata facendo leva su di un concetto di lacuna che si risolve in meccanismo di legittimazione della produzione di norme giuridiche anche primarie

e talvolta persino derogatorie di quelle costituzionali da parte di soggetti non investiti (o almeno non direttamente investiti) di *munus* rappresentativo. Ne consegue inevitabilmente il mutamento del concetto, delle forme e dei modi dell'applicazione delle norme e di quella giurisdizionale in particolare: benché ciò venga frequentemente giustificato (discorsivamente, è proprio il caso di dire) con richiami alla continua espansione dei livelli di tutela dei diritti (descritti, però, e non già individuati, mediante generici riferimenti ad aree materiali di attività) nondimeno e, anzi, proprio a cagione di ciò viene spezzato il loro nesso con quelli politici (ove anche Kelsen li collocava, sulla scia di un *acquis* del costituzionalismo moderno), per farli confluire nella "naturale" irriducibilità a regola di ogni pretesa che non trovi tutela nell'ordinamento vigente, per come, si badi, apprezzato da chi dovrebbe garantire l'applicazione delle norme in vigore.

4. Per quanto attiene ai rapporti tra l'Italia e l'Unione Europea (e, ovviamente, il suo complesso e farraginoso apparato organizzativo), se si esclude un mero *maquillage* lessicale - il passaggio cioè dall'aggettivo "*comunitario*" allo specificativo "*dell'Unione Europea*", riferito all'ordinamento così connotato (mancando l'occasione di ripensare l'effettiva attribuibilità di tale qualifica normativa ad un ordine giuridico che, visto l'art. 345 TFUE, non sembrerebbe meritarsela) - tali rapporti non sono oggetto di specifiche disposizioni, che sarebbero state invece sommamente opportune ed anzi necessarie, considerata la evidentissima, quotidiana incidenza del diritto comunitario su tutti gli aspetti essenziali della vita della nostra collettività.

In tal modo - a tacer d'altro - si continua a consentire e a legittimare il dominio, in un settore strategico e vitale, di prassi e convenzioni che non trovano nelle norme costituzionali sufficiente parametro conformativo, ma solo di limite (peraltro rimasto ineffettivo, anche di fronte a questioni tali da toccare senz'altro il noto ambito dei principi supremi), con la conseguenza, tra le molte altre, che le torsioni imposte al nostro ordinamento dalla crescente pervasività della normativa

europea - oggi ancora, dal punto di vista del diritto positivo interno, di dubbia allocazione nel sistema delle fonti - hanno potuto dare luogo a varie metamorfosi della forma di governo (soprattutto per quanto attiene al ruolo del Presidente della Repubblica, con specifica attinenza ai suoi "poteri" di intervento [continuo] sull'indirizzo politico di maggioranza e, prima ancora, sulla formazione e persino sulle dimissioni dell'Esecutivo).

5. Sin qui alcuni dei punti sui quali il riformatore - se e quando vorrà, come sarebbe opportuno, misurarsi con un vero e proprio progetto organico di modifica costituzionale (rispettando il criterio di omogeneità e razionalità, il cui rispetto è imposto nei procedimenti referendario) - dovrà misurarsi per volgere la revisione ad una effettiva funzione di salvaguardia e di promozione della Parte I della Carta fondamentale.

In questa prospettiva, le ipotesi revisionali prospettate nel d.d.l. in commento non sembrano indirizzate alle finalità sopra avvertite, anche perché non si collocano in un disegno strutturato che possa lasciare apprezzare l'efficienza e l'adeguatezza rispetto allo scopo.

Una prima osservazione va fatta sulla stessa rivedibilità costituzionale dei meccanismi selettivi che portano alla composizione del Senato delle Autonomie. Si tratta infatti di verificare se, conservando il Senato, nella nuova conformazione, la contitolarità sia pure a quote impari della funzione legislativa, che, com'è ovvio, costituisce una delle forme di esercizio della sovranità popolare, la sua elezione possa essere sottratta alla competenza del popolo attraverso il corpo elettorale. A questo proposito, viene in rilievo il disposto dell'art. 48 Cost., che appronta lo strumento tipico e insostituibile mediante il quale si provvede alla copertura degli organi rappresentativi, ai quali per ciò spetta la funzione legislativa .

In altri termini, la funzione legislativa non può che essere svolta da organi di diretta derivazione popolare. E poiché il diritto di voto, quale specificazione

dell'esercizio individuale della sovranità popolare è iscritto nella Parte prima della Costituzione, non sembra giuridicamente possibile che lo si possa dimidiare, indirizzandolo solo all'elezione di una delle due Camere legislative e non anche dell'altra.

Diverso sarebbe stato se si fosse prevista l'abolizione del Senato, con conseguente istituzione di un sistema monocamerale e si fosse inteso occupare lo spazio istituzionale lasciato vuoto dalla soppressione della ex Camera alta con un organo di rappresentanza non politica del popolo considerato nella sua interezza, ma degli interessi facenti capo alle formazioni sociali in cui esso si articola costituendo l'organizzazione economica e sociale del Paese, completando, con la partecipazione politica assoluta mediante l'elezione della Camera legislativa, la triade richiamata dagli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., ma con significativo raccordo agli artt. 4, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 e 47 Cost.

Suscita, allora, qualche perplessità che il CNEL (sul quale pesa, certo, una pluridecennale marginalizzazione, che ne ha ridotto il rango, pur costituzionalmente elevato, a mero "Pritaneo") sia stato seccamente depennato, senza neanche porsi il problema se le competenze ad esso attribuite dai Padri costituenti non potessero finalmente rendersi effettive, ravvivarsi e potenziarsi, inserendone le funzioni nei circuiti decisionali legislativi e di governo, al fine di dare impulso, istruire e fornire apporti consultivi ai "prodotti decisori" della Camera e del Governo, nonché di assecondarne, anche con lo strumento regolamentare, l'applicazione. Insomma, una sorta di interlocuzione permanente con gli organi suddetti in una udienza legislativa e governativa stabile e istituzionalizzata, che potrebbe eliminare il proliferare dei "tavoli tecnici" che si aprono e si chiudono ai margini delle procedure normativamente previste e le estenuanti concertazioni tra le parti sociali, le cui istanze troverebbero adeguata valutazione, ponderazione ed espressione proprio nelle funzioni demandate all'organo sostitutivo del CNEL o a questo stesso, una volta riformato.

In ogni caso, pur prescindendo dal sistema di nomina, il Senato delle Autonomie, per come configurato nel d.d.l. - fermo restando peraltro che la componente di nomina presidenziale non è riconducibile ad alcuna autonomia, bensì ad una prerogativa del Presidente della Repubblica che riecheggia l'istituto statutario della nomina regia - non rappresenta le realtà territoriali, per tali dovendosi intendere, *ex artt. 56 e 57 Cost.*, le popolazioni stanziato sul territorio, ma, come chiaramente si evince dall'art. 56 del d.d.l., le "Istituzioni territoriali" che, avendo personalità giuridica di diritto pubblico, esprimono e sono tenute ad esprimere il proprio indirizzo politico, con sostanziale vincolo di mandato, radicato nella posizione organica che hanno rispetto all'Ente del quale fanno parte. Le persone così individuate rappresentano gli Enti dai quali provengono, ma non anche le popolazioni sui quali gli Enti medesimi esercitano le loro competenze.

Viceversa, la valorizzazione delle suddette realtà territoriali dovrebbe (e non soltanto potrebbe) ottenersi mediante una conformazione del sistema elettorale che ottemperi ai precetti costituzionali in materia.

In proposito, giova sempre rilevare che le finalità alle quali deve rispondere il sistema elettorale trovano fondamento costituzionale riassuntivo nel principio di sovranità popolare (che postula l'alterità tra popolo e Stato e un rapporto di mandato istituzione corrente tra il primo e il secondo, senza sovrapposizione dei due termini e senza, altresì, risoluzione del popolo in ipostasi) e specificativo nel principio di eguaglianza, correlato col diritto di voto (non a caso, del resto, l'art. 48 Cost. ripete il riferimento, in funzione conformativa, a tale principio) e nella libertà di associarsi in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale, nonché, più ampiamente, nell'intero sistema delle libertà costituzionali, che trova espressione più squisitamente politica proprio nel momento delle elezioni, della copertura, dunque, dell'organo parlamentare, al quale è affidato un ruolo preminente nell'espletamento del mandato costituzionale. Occorre aver riguardo pure al fatto che chi vota è una persona (art. 2 Cost.), ossia un fascio di norme e

rapporti e, quindi, oggettivamente esprime, in forma elettiva, la volontà politica anche dei soggetti ai quali, per ragioni di età o per qualunque altro motivo, non spetta il diritto di voto: ciò che, del resto, corrisponde alla attribuzione agli eletti della funzione di rappresentanza della Nazione e non del solo corpo elettorale.

In proposito, vengono allora in rilievo gli artt. 56 e 67, ult. co., Cost., in forza dei quali il numero dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione elettorale è determinato in base alla *popolazione* di ciascuna di esse - che è concetto diverso da quello di popolo, tanto per ragioni di logica generale e di storia dei lemmi, quanto in forza del principio ermeneutico che vieta di considerare identico il denotato di due lemmi diversi, salvo che non vi siano numerosi ed univoci argomenti a sostengo: ciò che qui non è - e non già in relazione al numero degli elettori (d'altra parte, com'è noto, prima della riforma costituzionale del 1963, la Costituzione prevedeva che il numero dei deputati e dei senatori dovesse variare in funzione della popolazione).

Ne discende la particolare importanza della circoscrizione elettorale come prima formazione sociale di organamento della Nazione, all'interno della quale, per effetto di una complessa rete di azioni e reazioni legate alle persone che ivi stabilmente risiedono (gli *incolae*, ai quali del resto l'art. 56 fa riferimento anche assumendo gli *abitanti* della Repubblica a dividendo della operazione di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni), si ha il primo snodo rappresentativo - non solo tra chi vota e chi non può o non vuole votare, ma persino, quantunque impropriamente, tra gli stessi elettori in ragione di legittimi condizionamenti - e pertanto la prima fondamentale selezione degli orientamenti e degli indirizzi che concorrono alla determinazione della politica nazionale.

La circoscrizione è dunque l'elemento di base, non soltanto territoriale, della rappresentanza: i sistemi elettorali dovrebbero pertanto assecondare che le dinamiche competitive si svolgano ed abbiano effetto proprio in ogni singola circoscrizione, salvo - ai fini di perequazione complessiva - il recupero dei resti in sede nazionale.