

L'IDENTITÀ COSTITUZIONALE ALLA PROVA:
I PRINCIPI FONDAMENTALI FRA
REVISIONI COSTITUZIONALI POLISEMICHE
E INTERPRETAZIONI-APPLICAZIONI «RAGIONEVOLI» (*)

ANTONIO RUGGERI

1. L'IDENTITÀ COSTITUZIONALE ATTRAVERSO I PRINCIPI FONDAMENTALI E LA NATURALE «APERTURA» DI QUESTI ULTIMI NEI CONFRONTI DELL'ESPERIENZA IN ORDINE AL LORO RICONOSCIMENTO ED AL LORO EQUILIBRATO («RAGIONEVOLE») ASSETTO. IL RAPPORTO CIRCOLARE, DI MUTUA «RICONFORMAZIONE» CONCETTUALE, TRA PRINCIPI E PRATICHE POLITICO-ISTITUZIONALI SOTTOSTANTI

Quello dei limiti alla revisione costituzionale è problema sia di teoria della Costituzione (e dell'interpretazione costituzionale) sia di tecnica della normazione.

Che sia dell'una non si dubita invero da nessuno: si accolga o si rigetti il punto di vista adottato dalla dottrina largamente maggioritaria (e ormai fatto proprio anche dalla giurisprudenza) secondo cui si rinvergono limiti di ordine sostanziale all'innovazione costituzionale, in campo è, comunque, una concezione della Costituzione, della sua identità, della attitudine alla trasmissione attraverso il tempo. E si sa che, per l'orientamento dai più preferito, siffatta identità va ricercata e definita con riguardo ai valori (o ai principi) che informano di sé un dato ordine costituzionale, dandone le basi e la essenza.

Su ciò, dunque, la riflessione può ormai considerarsi sufficientemente matura ed approfondita, ancorché, per la verità, essa non abbia ancora

(*) Testo rielaborato e corredato di una bibliografia essenziale di un intervento svolto al Convegno dell'AIC di Genova (9-10 dicembre 1994) su «Forma dello Stato e revisione costituzionale».

prodotto risultati — come dire? — *operativamente* sicuri. Una volta, infatti, stabilito che i limiti alla revisione sono costituiti dai principi fondamentali dell'ordinamento (lo specchio dei valori, di necessità prepositivi, che ispirarono l'edificazione del nuovo ordine repubblicano), nessun passo avanti ancora s'è fatto a riguardo della ben più ardua questione concernente la loro *concreta* ricognizione, le modalità che devono presiedervi, l'individuazione dei soggetti (o degli organi) a ciò specificamente chiamati. A conti fatti, *cosa* siano i principi, come percepirne l'essenza e fino a che punto essi resistano al mutamento costituzionale, rimangono (e, forse, sempre rimarranno...) questioni oggetto di acce, non ripianate controversie. Eppure, il problema (o, meglio, il fascio dei problemi) c'è e non può fingersi di aggirarlo disinvoltamente, specie in una stagione particolarmente travagliata, quale quella presente, da molti considerata di faticoso passaggio verso incisive, organiche riforme della Costituzione e dello Stato. Tanto più vero ciò, se si considera che sembra ormai provata l'esistenza di uno stretto, non rescindibile legame tra il «sistema» dei principi e l'assetto politico (o politico-istituzionale), sicché al mutare di questo non potrebbe non assistersi al rovesciamento di quello o, come che sia, alla sua profonda trasformazione. Alla luce di siffatta premessa, assumerebbe significato (anche) teorico l'affermazione corrente secondo cui sarebbe oggimai tramontata la c.d. prima Repubblica e si sarebbe entrati o si starebbe per entrare nella seconda (favorevole all'idea della transizione costituzionale, tra gli altri e da ultimo, G.U. Rescigno). Nondimeno, al di là delle nebulose, improprie osservazioni, di cui è piena la cronaca, si conviene volentieri che il sistema politico possa, significativamente e persino risolutivamente, incidere sul rapporto tra autorità e libertà (nel che, come si sa, consiste, per una consolidata dottrina, la c.d. forma di Stato) e sul modo complessivo di intendere i valori e di determinarne l'inveramento. Ciò che, però, deve, a mia opinione, tenersi fermo è che la «misurazione» — se può dirsi così — dell'identità costituzionale richiede di esser fatta, per sua natura, in prospettiva assiologica e, dunque, sul piano dei principi. Non il solo assetto delle forze politiche ovvero la sola parte organizzativa della Carta costituzionale, dunque, possono esser un attendibile banco di prova, pur possedendo — e l'uno e l'altra — una sorta di valore altamente indiziario in ordine al «peso» del mutamento. La Costituzione — secondo quanto ancora da ultimo è stato fatto notare a conclusione di un'approfondita riflessione teorica (A. Spadaro) — non si riduce ed esaurisce nella razionalizzazione di un ordine assiologico ma è altresì un insieme di regole del gioco

politico e di limiti giuridici essenziali. Vero è, però, che regole e limiti hanno nella tavola dei valori non semplicemente la loro fonte di ispirazione, come pure alcuni (a mio giudizio, riduttivamente) ritengono, ma, ancora più pregnantemente, il fine verso cui sono irresistibilmente attratti. Dai valori le regole muovono ed ai valori esse tornano, giacché alla loro realizzazione sono naturalmente dirette: v'è, insomma, una naturale *funzionalizzazione assiologica* del diritto e delle sue pratiche. E in ciò sta — se ben ci si pensa — l'essenza della *complessità e sistematicità* costituzionale: dove ogni parte del corpo costituzionale ha una sua peculiare, insostituibile funzione, i valori non potendo fare, ad ogni modo, a meno della loro specificazione normativa (già in seno alla Carta!) e delle forme in genere del loro invero, così come queste di quelli; ma dove, tuttavia, v'è una prioritaria o privilegiata posizione occupata dai principi: l'immagine, sia pure appiattita nel documento costituzionale, dei valori, ciò che complessivamente ne consente di ricostruire il volto e, con esso, di riconoscere appunto la identità costituzionale. Come nel corpo umano — se è consentito insistere, ancora per un momento, nella metafora, pur a rischio di banalizzarne il discorso — le membra danno solo l'esteriore configurazione del soggetto, così è per la parte (latamente) organizzativa della Costituzione e per lo stesso sistema politico, che, da soli, non consentono di andare a fondo dell'anima o dell'intelletto e di percepirne l'intima natura. Nondimeno, è vero che strumenti pienamente affidabili di indagine al riguardo, purtroppo, non si hanno: il piano dei principi — abbandonando ora le descrizioni allusive — è estremamente scivoloso né, una volta accostati all'«oggetto» (ammesso che se ne abbia la consapevolezza o la certezza...), si dispone — a me pare — di chiavi sicure per penetrarvi dentro e coglierne l'essenza.

Ora, su tutti questi elementi di incertezza e — diciamo pure — di oscurità non è dato qui intrattenersi con la dovuta estensione, mentre solo alcune, prime notazioni possono essere svolte in vista di una più adeguata, costruttiva riflessione.

Insicuro è, innanzi tutto, il *modo* (o, se si vuole il *metodo*) stesso di porre il problema dei limiti alla revisione e la sua integrale appartenenza a quell'area culturale in cui, a pieno diritto, si muove usualmente la riflessione dei giuristi. Il vero è che — come è ormai stato rilevato da più parti — la ricognizione dei principi (e del loro *Wesensgehalt*, per riprender l'impostazione dalla dottrina tedesca) non può farsi rimanendo nel solo *hortus conclusus* della Carta costituzionale e avvalendosi delle sole tecniche di indagine proprie della pratica giuridica. Né l'ancoraggio alle forme

(largamente intese), e precipuamente al criterio dell'autointitolazione, e l'utilizzo della logica (deduttiva o induttiva) correntemente posta in essere sul piano dell'interpretazione degli enunciati e della produzione delle norme si dimostrano in alcun modo risolutivi (e ciò, anche a prescindere, per un momento, dalle incertezze che accompagnano e contrassegnano codeste attività). Piuttosto, qui è il crocevia del diritto e della storia, nelle loro massime espressioni; e la strumentazione di cui abitualmente si serve la scienza giuridica è costretta a mescolarsi con altri mezzi di indagine dei quali tipicamente si avvalgono i cultori di altre discipline, e segnatamente gli storici ed i politologi, fino a farsi profondamente connotare da questi. E ciò, proprio in forza della peculiare, originale natura dell'oggetto di indagine — i principi — che non si fa racchiudere entro un «campo» circoscritto e dai confini nitidamente visibili né «vedere» con i soli occhiali del giurista.

Non occorrono, infatti, molte parole, dopo gli studi ormai avanzati di cui al riguardo disponiamo, per mostrare come i principi abbiano nella Carta unicamente il loro punto di fissione, una sintesi espressiva «aperta», che perciò naturalmente rimanda fuori del documento costituzionale per la sua adeguata, soddisfacente comprensione, evocando in campo criteri e tecniche comunque non giuridici (ma, appunto, storici e politico-ideologici in senso largo) di qualificazione. D'altronde, come è stato giustamente fatto osservare (ancora da Guastini, Spadaro e altri), il «fondamento» dei principi fondamentali (e, perciò, della Costituzione) non può esser nella Costituzione stessa, ma prima e fuori di essa (anche se su questo *prima e fuori* può tanto discutersi...).

Il dinamismo incessante dei principi, il loro tendere costantemente alla loro massima realizzazione, alle condizioni storicamente date, sia come valori individui che — e soprattutto — nella loro mutua, «bilanciata» combinazione, comporta, per un verso, che la loro percezione, come si diceva, si colga di necessità a mezzo di strumenti non giuridici di riconoscimento e, per un altro — ciò che ora maggiormente importa —, che, di conseguenza, si determini un parallelo, speculare dinamismo negli esiti interpretativi delle formule costituzionali che li ospitano.

La questione dell'interpretazione dei principi è enorme, né può qui nutrirsi l'insensato proposito non dico di affrontarla ma neppure di iniziare a farlo come si conviene (peraltro, la teoria generale dell'interpretazione presenta, ancora al presente, più lacune ed incertezze concettuali che acquisizioni chiare e ferme). E, inverò, per quanti sforzi si siano fatti, non si è riusciti a capir bene come (e fino a che punto)

colmare la distanza tra *oggetto* e *soggetto*, se veramente l'uno sia «esterno», interamente preconfezionato e disponibile allo studio da parte del secondo ovvero si determini in ragione del modo complessivo col quale l'autore del processo ermeneutico vi si accosta, concorrendo alla sua conformazione. E, ancora, non è affatto sicuro come accorciare lo stacco esistente tra l'*oggetto originario*, quale risultante dal fatto produttivo dell'enunciato da interpretare (qui: il fatto o il potere costituente), e l'*oggetto attuale* (o *attualizzato*), rifuggendo, a un tempo, dai due corni estremi di un'alternativa veramente insopportabile: dal rischio della «pietrificazione» del dato originario, solo storicamente (ma non, appunto, *positivamente*) inteso, e, all'opposto, dal rischio della recisione irreparabile del filo che unisce (e *deve* unire, se si vuol mantenere l'identità nella continuità dell'ordinamento) l'esperienza vivente alla genuina intenzione del Costituente. È vero, infatti, che i principi fondamentali, per esser effettivamente tali e, dunque, ...effettivi (ponendosi a base di un ordine sociale e giuridico che sempre rimane fedele alla sua matrice originaria, pur rinnovandosi senza sosta), devono rivelarsi testimoni di un presente che non rinnega la propria storia ovvero, rovesciando, di una storia che si prolunga senza fratture nel presente: *essere* e *divenire* a un tempo, anzi essere *nel* divenire. Perciò, essi assolvono ad una funzione che è *conservativa* e *promozionale* insieme, mantenendo vivi i valori originari, di cui costituiscono la (pur imperfetta) traduzione in termini positivi, ed ulteriormente alimentandoli e proiettandoli verso ancora maggiori sviluppi, offrendo, pertanto, «copertura» e garanzia agli atti (ed ai fatti) che vi danno specificazione-attuazione avverso palesi violazioni o subdoli tentativi di regresso rispetto alle conquiste oggimai fatte.

I principi, insomma, ricostruiscono attorno a se medesimi, al loro nucleo espressivo e qualificante, una trama assiologico-normativa in costante tensione ed evoluzione.

Da questa prospettiva, si vede molto bene come vi sia un rapporto di mutua «riconformazione» concettuale tra diritto ed esperienza in genere, e specialmente, al massimo livello, tra norme-principio e pratiche politico-istituzionali. Perché — come mi è stata data assai di recente la opportunità di osservare — non sono solo i «fatti» ad aver dalle norme la loro regolazione e, ancora prima, l'orientamento per la loro comprensione: anche queste ricevono, infatti, da quelli i materiali necessari al loro giusto intendimento. Tanto più vero tutto ciò con riguardo appunto ai principi: i diritti fondamentali o i doveri inderogabili, il pluralismo (e l'autonomia) al pari dell'unità-indivisibilità, assumono un senso comples-

sivo che ad essi viene non da accademiche o astratte esercitazioni dell'intelletto sugli scarni dati linguistici della Carta e, comunque, un senso che non rimane immutato ed insensibile davanti alle complessive vicende ordinamentali. Se invece così fosse, palese sarebbe la distorsione della funzione «pratica» della scienza giuridica e delle altre scienze umanistiche che pure li hanno ad oggetto; sarebbe una macroscopica contraddizione rispetto all'idea stessa dei principi come patrimonio assiologico-normativo inesauribile e suscettibile di aprirsi a innumeri vie di realizzazione e che, per il fatto stesso di selezionarle e percorrerle, si sottopone alla sua continua, mobile riconformazione.

2. LINGUAGGIO DELLA LEGGE FONDAMENTALE E LINGUAGGIO DELLE LEGGI COMUNI: IL PROBLEMA DELLA IDENTITÀ COSTITUZIONALE ATTRAVERSO UN USO «RAGIONEVOLE» DELLE TECNICHE DI CONFEZIONE DEGLI ENUNCIATI COSTITUZIONALI. CONVERSIONE DELLA QUESTIONE DEI LIMITI ALLA INNOVAZIONE COSTITUZIONALE IN UNA QUESTIONE DI *DRAFTING*?

Queste prime, sommarie e del tutto insufficienti notazioni a riguardo del rapporto circolare intercorrente tra i principi e l'esperienza sollevano non pochi, inquietanti quesiti non solo sul piano della teoria dell'interpretazione ma anche — e, forse, ancora prima — su quello delle tecniche di normazione. Ciò che, poi, come ora si tenterà di mostrare con la massima rapidità possibile, riavvolgendosi in se medesimo, ha immediati riflessi sulla identità della Costituzione e, dunque, sulla questione, da cui si è qui inizialmente partiti, dei limiti alla revisione.

Se è vero, infatti, che i principi, per essere compiutamente intesi, non possono fare a meno delle forme concrete con le quali è ad essi offerta la prima attuazione (laddove i «fatti» politico-istituzionali, che ad essi immediatamente si raccordano, si pongono quali fattori della loro codeterminazione concettuale), è parimenti vero che un ruolo di assoluto, primario rilievo è al riguardo svolto tanto dalla struttura linguistica con la quale essi sono rappresentati, quanto dalla struttura linguistica di cui sono dotati gli atti (costituzionali e non) che vi apprestano la prima, necessaria specificazione. È qui, dunque, che la questione dei limiti alla revisione ha il suo punto di massima tensione e di verifica.

Non entro ora, volutamente, nel merito delle proposte di riforma dello Stato che si vanno confusamente affastellando da tempo né mi

soffermo più di tanto, avendone già discorso altrove, sulla «misura» che a me parrebbe maggiormente appropriata («ragionevole») di confezione degli enunciati costituzionali: che non devono esser forgiati con mano troppo pesante, scendendo in minuziose prescrizioni, innaturali per la sede che le contiene ed inadeguate a flettersi adeguatamente davanti ai mutevoli bisogni delle vicende ordinamentali, né tuttavia fermarsi ad un grado eccessivo di astrattezza (o, per chiamar le cose col giusto nome, di vaghezza), rinunciando così alla loro precipua funzione di incanalare ed ordinare saldamente gli sviluppi dell'esperienza.

Il *principio di legalità costituzionale in senso sostanziale*, insomma, deve avere, e costantemente mantenere, un suo equilibrio interno, conciliante tra la spinta irresistibile a favore del cambiamento (di un cambiamento non di rado tumultuoso e scomposto...), in vista della soddisfazione di nuove esigenze, e la vocazione, connaturata all'idea stessa di Costituzione e di ordine costituzionale, alla stabilità nella fedeltà alle matrici assiologiche (e pre-positive) originarie. La struttura degli enunciati costituzionali (della Carta «rinovellata» in primo luogo, degli atti costituzionali a venire, secondariamente), vale a dire la capacità di questi ultimi di generazione di sensi, deve mostrarsi rispondente a *ragionevolezza*, per un verso agevolando la varietà delle interpretazioni ed applicazioni e, per un altro, mantenendo fermo ed irrinunciabile il nucleo concettuale di valore originario. D'altronde, la «ragionevolezza» negli esiti interpretativi ed applicativi degli enunciati ha nella *ragionevole* conformazione strutturale di questi ultimi il suo naturale presupposto e la costante base operativa. La ragionevolezza delle pratiche giuridiche è, in qualche modo e in una certa, significativa misura, speculare rispetto alla razionalità-ragionevolezza nella confezione delle disposizioni sulle quali le pratiche medesime si esercitano ed alle quali esse danno svolgimento e concretezza.

Quel che ora importa rimarcare è che la teoria dei limiti alla revisione può — a seconda della struttura nomologica posseduta, rispettivamente, dagli enunciati della Carta e da quelli delle leggi di riforma — convertirsi (sia pure in parte ma significativamente) in una questione di tecnica della normazione, fino a farsi pressoché per intero assorbire da questa.

Ponendosi, infatti, davanti ai principi fondamentali ulteriori prescrizioni, esse pure essenzialmente di principio, prodotte dal legislatore di revisione e dotate di una trama positiva largamente indeterminata, aperta ad imprevedibili forme di sviluppo e di radicamento nell'esperienza, la domanda circa il superamento dei limiti *naturali* (e, perciò, *positivi*) al mutamento costituzionale si dimostra esser ingenua e mal posta o forzo-

sa. E ciò, in quanto — in un contesto ordinamentale siffatto — gli atti di riforma non potrebbero esser sovraccaricati oltre misura di sensi, né a vantaggio né a svantaggio dei princìpi. Sicché, proprio per la loro complessiva connotazione, non gli atti medesimi ma i loro svolgimenti nell'esperienza potrebbero apparire idonei a servire fino in fondo ovvero a «mordere» i princìpi, ad assicurarne una ancora maggiore (o più adeguata ai tempi) realizzazione così come, all'inverso, a determinarne una re-credita soddisfazione o una palese trasgressione.

3. L'IDENTITÀ DELLA COSTITUZIONE DAVANTI AI PROGETTI DI RIFORMA DELLO STATO (IN SENSO «PARAFEDERALE» O «NEOREGIONALE»)

Un esempio su un tema fatto oggetto di incandescenti controversie varrà meglio di ogni altra notazione teorica a conferma di quest'assunto. Si pensi, dunque, all'ipotesi dell'avvento di un modello di Stato federale (di uno dei tanti astrattamente immaginabili...) o di uno «neoregionale», com'è ora di moda dire non senza una malcelata ambiguità.

Il punto costante di riferimento nei discorsi che se ne fanno sia in ambienti scientifici che tra le forze politiche e gli operatori istituzionali è dato dal valore di unità-indivisibilità dell'ordinamento nella sua «bilanciata» composizione col valore di autonomia (a ben vedere, è però forse ancora meglio dire che si tratta piuttosto della tensione tra spinte o «forze» contrapposte ma parimenti interne ad un unico principio o valore: l'unità *nella*, cioè *con la*, promozione delle autonomie ovvero, rovesciando, l'autonomia ma *nella* unità — su ciò, comunque, non mi trattengo in questa sede).

L'unità-indivisibilità della Repubblica, tuttavia, è una sorta di principio-contenitore, legato indissolubilmente agli altri princìpi coi quali fa «sistema» e ai quali, dunque, dà (e da quelli riceve) senso e tutela. Il valore di unità, insomma — come pure s'è intravisto da parte dei più consapevoli e preoccupati progettisti di riforme —, rimanda ad altri valori sostantivi per il suo mantenimento e, ancora prima, *per la sua stessa significazione*. Uno e indivisibile è un ordinamento che si dimostra esser in grado di assicurare effettiva protezione ai diritti inviolabili dell'uomo e di richiedere l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (art. 2); di offrire un minimo di prestazioni uguali ai cittadini e di uguali opportunità di autoaffermazione (artt. 3 e 4); che è, appunto, *uno* nella *pluralità* delle sue articolazioni interne e con la loro più ampia valorizzazione e

non già col costo insopportabile dello schiacciamento di queste (art. 5), ecc.

L'unità, in breve, si percepisce ed apprezza (anche) *attraverso* gli altri valori-principi, così come ciascuno di questi attraverso l'unità. Non v'è, dunque, solo la «circularità», di cui si diceva poc'anzi, tra principi ed esperienza; v'è pure, e ancora prima, una «circularità» interna al corpo costituzionale, fra i suoi principi come pure tra questi e le loro regole.

Ora, come si pongono i vari progetti fin qui elaborati davanti al valore di unità non solo organizzativamente (o strutturalmente) ma, più ancora, sostanzialmente inteso?

Non dico — ché mi parrebbe francamente eccessivo — che i testi sono assolutamente inespessivi e praticamente ingiudicabili: ancorché confusamente, ed eccezion fatta per quelle loro parti che mi sembrano veramente incomprensibili o internamente slegate, essi offrono talune indicazioni circa i futuri sviluppi che si prestano a valutazione (positiva o negativa, non importa). Troppo imprevedibili, però, sono questi ultimi — anche in ragione del movimento politico in atto, idoneo ad incidere pesantemente sulla concretizzazione del nuovo quadro costituzionale — perché possano manifestarsi opinioni sufficientemente fondate ed attendibili.

Si pensi solo alla tecnica del rovesciamento nel riparto delle materie tra Stato e Regioni, che — come si sa — accomuna tutti i progetti (e a cui si riconoscono virtù quasi taumaturgiche...). Chi conosce la vessata vicenda delle oscillanti, incerte ridefinizioni dei *nomina* costituzionali tra normativa di attuazione (leggi-quadro, decreti di trasferimento delle funzioni, ecc.) e giurisprudenza sa perfettamente che nulla di sicuro potrà dirsi circa il futuro assetto, al di là di una prima, sommaria indicazione di tendenza, nel senso appunto dell'accrescimento del patrimonio funzionale degli enti minori e del corrispondente detrimento di quello dell'ente sovrano. Ma, sia la quantità, ovverosia la consistenza, del patrimonio medesimo sia la qualità dell'autonomia, intesa come la capacità degli enti derivati di autodeterminazione politica, in ragione del carattere vistosamente indefinito delle formule costituzionali, non potranno che esser date, a conti fatti, dal modo complessivo con cui si farà luogo nell'esperienza alla «rilettura» del nuovo disegno costituzionale. E, d'altronde, se in passato (ma fino ad oggi...) s'è potuto, in nome di non meglio identificati (e assiomaticamente qualificati) interessi nazionali (e sovranazionali), «ritagliare» *ab intra* e circoscrivere *ab extra* i campi regionali di intervento, perché mai non dovrebbe così seguitare a farsi un domani, in

modo rovesciato, allargando il raggio dei campi materiali trattenuti in capo allo Stato e, con ciò coerentemente, «ridefinendo» i limiti dell'azione politica locale?

Dunque, al di là di alcuni casi, assolutamente marginali, per i quali già in astratto può tentarsi di dare un giudizio di (probabile...) conformità o difformità rispetto ai principi enunciati nella Carta, per la gran parte il verdetto è, di necessità, rimandato al futuro.

Così, non avrei alcuna esitazione a considerare eccessivamente «sbilanciata» a favore del polo dell'autonomia (e, perciò, lontana da quello di unità) una ipotetica conformazione, quale quella proposta dal Comitato «Speroni», delle potestà legislative regionali tale da escludere l'assoggettamento degli atti che ne costituiscono esercizio all'osservanza (sia pure) dei (soli) «principi fondamentali» di leggi «organiche» (o com'altro le si voglia chiamare) dello Stato. Ciò che varrebbe come il recupero e l'estensione a tutti gli enti regionali di un'autonomia autenticamente «piena», tale invece non essendo, a mio giudizio, e non solo *de facto* ma neppure *in iure*, quella in atto disposta a favore delle Regioni speciali, soggetta, com'è, al rispetto, tra l'altro, del limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» prodotte o desumibili dalle leggi vigenti.

Di contro, equilibrata parrebbe *in astratto* (si vedrà, poi, cosa ne sarà *in concreto*...) la proposta di riforma contenuta in taluni progetti, quale quello elaborato dalla Bicamerale presieduta dall'on. De Mita prima e Iotti poi, secondo cui i principi delle leggi statali, giustamente mantenuti in funzione dell'unità dell'ordinamento, non potranno aver effetti se non a carico delle Regioni. Una proposta, questa, che pure, per com'è fatta, non soddisfa appieno, non spiegando essa cosa ne sarà della disciplina locale anteriore al nuovo «quadro» statale e con questo incompatibile. Per una parte, parrebbe, difatti, impraticabile la via dell'abrogazione, non sussistendo, in tesi, omogeneità di struttura nomologica tra gli atti a raffronto (e ciò, anche a rimuovere — come ha disinvoltamente fatto la giurisprudenza (da ultimo, con sent. n. 153 del 1995) — le residue perplessità, coltivate *ab antiquo* in dottrina, a riguardo della conformità di siffatta tecnica di ripianamento delle antinomie col valore di autonomia). Per un'altra parte, le leggi statali di principio devono essere dotate di forme di tutela efficaci e prontamente attivabili davanti alla perdurante inerzia degli enti locali in ordine all'ammodernamento delle loro discipline positive non più coerenti col loro quadro naturale di riferimento. Potrebbe allora pensarsi alla sostituzione (pur se precaria) dello Stato alle Regioni inadempienti, che, tuttavia, non è espressamente prevista nel

testo varato dalla Bicamerale e che, comunque, a conti fatti farebbe tornare al regime in atto vigente, che però — per diffuso riconoscimento — ha dato vita ad una insoddisfacente salvaguardia degli interessi autenticamente regionali. Ciò che consiglia di ricercare altre vie in vista di una «bilanciata» realizzazione delle istanze di unità e di quelle di autodeterminazione degli enti locali rispetto alla via fin qui percorsa e alle altre suggerite nel quadro di una possibile, genuina rifondazione della Repubblica delle autonomie. Ma — in disparte della soluzione che poi si penserà per questo ed altri problemi (nella speranza che non si ripresentino ricette ormai inservibili) — l'idea di fondo dei progetti che, come che sia, mantengono un ruolo (latamente) «direttivo» dello Stato in funzione di un equilibrato appagamento dei valori costituzionali mi sembra, come dicevo, giusta; si tratta solo di corredarla delle opportune norme di procedura, sì da aversene un accettabile, soddisfacente svolgimento.

Eccezion fatta, dunque, dei casi, quale quello ora rapidamente trattato, in cui le nuove formule consentono già di esprimere una pur cauta valutazione circa la loro attitudine a venir incontro, a un tempo, alle esigenze di unità e a quelle di autonomia, così come a dimostrarsi coerenti rispetto agli altri valori costituzionali, la «regola» sembra tuttavia esser quella suddetta, per la quale solo l'esperienza (la politico-istituzionale e la giurisprudenziale) può riempire di senso e dar corpo al figurino costituzionale che, pur nella sua pregnanza assiologica, rimane afflitto da un consustanziale tasso di indeterminazione concettuale.

4. ANCORA SU FORZA E DEBOLEZZA DELLA «SCRITTURA» DELLA CARTA E SUI CONFINI FRA REVISIONE E REINTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE

Lungi da me, con questo, il sottostimare la «forza» espressa dalla *scrittura* costituzionale, sulle cui capacità generative di sensi (e, dunque, di vincoli), peraltro, da ultimo si è parecchio insistito (V. Angiolini, A. Poggi), pur da diversi punti di vista, sino a vedere in essa la fonte della rigidità (A. Pace; contrario, però, J. Varela Suanzes).

La questione, tuttavia, rischia di essere inficiata da una buona dose di astrattismo o — diciamo pure — di ingenuità, se ci si limita a rimarcare il carattere comunque condizionante per la normazione ordinaria e le pratiche giuridiche in genere della «scrittura» costituzionale, prescindendo dalla effettiva connotazione strutturale degli enunciati della Carta (e delle leggi costituzionali), pure suscettibile di oscillare tra poli di varia intensità ma, per natura, assai di rado veramente costrittivi.

Nell'alternativa tra opzioni svalutative ed altre ipervalutative della «forza» complessiva della Costituzione, una visione teorica equilibrata del rapporto Costituzione-legge rifugge e dall'uno e dall'altro corno, scartando tanto l'idea «classica», romaniana, del libro costituzionale fatto solo di «pagine bianche», il cui riempimento è dunque, pressocché per intero, tacitamente devoluto alla mano degli operatori (e spec. del legislatore), quanto l'altra, opposta, che vede tracciato nelle regole e nei principi iscritti dai *framers* un fermo, univoco orientamento «gerarchizzante»: col rischio, questo sì veramente imparabile, dell'autodissoluzione costituzionale, conseguente alla «pietrificazione» dei sensi contenuti entro formule, in tesi, oggettivamente «chiuse».

Dove, invece, sono i termini reali della questione qui appena accennata (e che, come è chiaro, richiederebbe ben altri sviluppi argomentativi) è nel riconoscimento, senza soverchie incertezze e per ciascun campo di esperienza, del punto di incrocio tra revisione e reinterpretazione, vale a dire della capacità di tolleranza consentita dalla «scrittura» costituzionale, fuori di ogni eccessivo sovraccarico di attese ovvero di ogni rinunziatorio, ingiustificato abbandono. Ma — come è chiaro — è questione che non può ambientarsi e risolversi se non in concreto, e, dunque, caso per caso, con senso storico-politico delle complessive vicende ordinali, secondo «ragionevolezza» insomma.

Ciò che, ad ogni modo, importa è aver nuovamente conferma che la complessità del rapporto di mutua alimentazione concettuale intercorrente tra Costituzione e legge (ed esperienza in genere) fa sì che ciascuna poggia sull'altra e che, pertanto, per ciò che qui specificamente importa, v'è, in maggiore o minore misura, una *gerarchia culturale* — come a me piace chiamarla — che, sul piano dell'interpretazione, gioca a favore degli atti (e dei fatti) che immediatamente si ricordano al quadro costituzionale, in rovesciamento della unilaterale *gerarchia delle fonti*.

5. UNA ANNOTAZIONE FINALE: IL PROBLEMA DEI LIMITI ALLA REVISIONE COME PROBLEMA PIÙ DEGLI ATTI SUBCOSTITUZIONALI (E DELL'ESPERIENZA IN GENERALE) CHE DEGLI ATTI ADOTTATI CON LE PROCEDURE DELL'ART. 138 COST.

Una prima conclusione può allora trarsi da quanto si è venuto dicendo. Ed è che, *così come il «fatto» costituente non si fa qualificare giuridicamente mai durante ma solo dopo il suo stabile radicamento nell'e-*

sperienza, parimenti è — il più delle volte — per gli atti che sono la più alta espressione di potere costituito, le leggi di revisione, che si sottopongono ad un severo scrutinio di costituzionalità non già al momento della loro confezione o del loro iniziale impianto ma solo dopo che venga a determinarsi quell'intreccio tra ius scriptum e pratica giuridica che fa sì che questa sia convenientemente orientata da quello e quello prenda sostanza e significato da questa.

Siffatta conclusione non vuol essere indicativa di un abbandono di campo (e di impegno civile) da parte di chi scrive, con la rinuncia ad emettere giudizi di qualsiasi segno sui progetti di riforma e col sostanziale avallo dell'opera nomogenetica del legislatore. Piuttosto, proprio allo scopo di mantenere equilibrato il rapporto tra diritto costituzionale ed esperienza e — ciò che maggiormente importa — di assicurare un'adeguata garanzia ai valori fondamentali dell'ordinamento (e segnatamente all'unità e al pluralismo), dovrebbe responsabilmente porsi mano ad una *maggior specificazione concettuale, di ordine sia sostantivo che procedimentale, degli enunciati costituzionali*, ancora al presente troppo arretrati e preoccupati davanti al «fatto» e, perciò insufficientemente idonei ad incanalarlo convenientemente. V'è — come mi è capitato di dire in più occasioni — una *strutturale debolezza* di dettato, una sua assai ridotta *intensità prescrittiva*, pur se accompagnata da *pregnanza assiologica*, che ridonda in una eccessiva, squilibrata, larghezza di manovra del «politico» entro le maglie larghe (o larghissime...) del tessuto costituzionale. D'altronde, non è una novità che una eccessiva o parossistica *elasticità* riduca e relativizzi, fin quasi a dissolvere, la distanza tra *rigidità* e *flessibilità* costituzionale: a riprova della circostanza che la confezione degli enunciati ridonda, *omisso medio*, sui valori e, perciò, sui principi nei quali questi si incarnano.

Ciò non toglie — ovviamente — che la Costituzione sia, nella sua essenza, la voce dei *principi*, non delle *regole*; e che tale debba restare. Sicché, fuori del caso di operazioni troppo scoperte (o smaccate) di devitalizzazione dei principi e di riduzione delle garanzie ad essi connesse, quello dei limiti non può considerarsi, nella sua sostanza e contrariamente a ciò che comunemente si pensa, un problema della revisione *positiva* della Costituzione bensì delle (o, meglio, di alcune) sue possibili forme di concretizzazione. È, insomma, un problema che va — come dire? — fatto discendere, perlomeno in parte, di grado, e che, come si vede, ancor più si pone *di fatto* nei riguardi degli atti subcostituzionali (e di comportamenti in genere) che di quelli adottati con le procedure

fissate nell'art. 138. E ciò, se è vero quanto si è notato in altri luoghi in merito al processo sempre più vistoso di *formale decostituzionalizzazione della materia costituzionale*, vale a dire del trattamento di quest'ultima, in modo massiccio e pressoché esclusivo, a mezzo di leggi ordinarie (e fonti a queste equiparate), col sostanziale inaridimento degli strumenti costituzionali, fin qui solo marginalmente utilizzati e, comunque, sempre allo scopo di modificare statuizioni preesistenti e non di aggiungerne di nuove.

C'è, insomma, a me pare, e marcata, la tendenza verso una nuova «centralità» della legge; perlomeno, la si vede chiaramente sul piano della normazione sulla normazione e della ridefinizione del sistema delle fonti (specie dei rapporti intercorrenti tra la legge stessa e le manifestazioni di autonomia). E, allora, come si faceva poc'anzi notare, il problema dei limiti alla revisione è soprattutto un problema del legislatore ordinario, per non dire che è — di più — un problema di atti ancora subordinati e di comportamenti striscianti ma idonei a gravemente minare le basi dell'ordinamento. Ed è, specularmente, un problema dei garanti (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale in testa, ma, appunto, non solo questi), cui oggi si chiede una spiccata sensibilità, sconosciuta in passato, nel percepire le possibili (e sia pure gradualmente dirompenti) innovazioni incostituzionali, ancora più temibili siccome adottate non in aperto rovesciamento dei vecchi principi ma in apparente continuità rispetto a questi, e nel far quanto è in loro potere per contenere pratiche assaiologicamente intollerabili e concorrere allo stabilimento di un assetto ordinamentale complessivamente equilibrato («ragionevole», appunto). Insomma, la questione della continuità costituzionale hanno da porsi *tutti* gli operatori, pur se in modi diversi, congeniali a ciascuno, e con parimenti diverse responsabilità: non è affare solo del legislatore di revisione né dello stesso legislatore ordinario a venire.

Per quanto poi specificamente riguarda gli atti nei quali quest'ultimo si esprime, è un problema che li investe in doppio senso: come strumenti di specificazione-attuazione dei principi ovvero di possibile violazione degli stessi. Per leggi che si pongano quale necessario, diretto svolgimento dei principi (pur nelle difficoltà connesse all'accertamento di un rapporto siffatto di immediata strumentalità), è attraverso la loro protezione persino davanti ad atti formalmente costituzionali (e astrattamente superiori) che si salvaguardano i principi stessi avverso tutti quei tentativi, il più delle volte — come s'è avvertito — maliziosi e mascherati, di sovversione.

Qui, la resistenza opposta da leggi comuni (naturalmente, non *iure proprio* ma in forza della «copertura» loro offerta dai principi) a leggi posteriori (anche se costituzionali per forma ma) incostituzionali di «revisione» è imposta per un fatto elementare di garanzia dell'identità costituzionale, per la sua stessa sopravvivenza insomma.

V'è, poi, il caso opposto; e, davanti a leggi di revisione dai molti volti, si deve — come si diceva — in concreto alle leggi ordinarie (e alle altre manifestazioni della vita pratica del diritto), che dopo di quelle si pongono in essere, se si realizzerà — è da temere, in modo assai difficilmente percettibile pure dalle orecchie più sensibili — il rumore sordo che accompagna l'avvento di un nuovo ordine costituzionale, in tesi irriducibile rispetto ai principi originari.

Non fermiamo dunque — è questo l'invito caloroso che qui si vuol fare — la nostra attenzione solo alla punta dell'*iceberg*, vale a dire ai momenti ed agli strumenti esteriormente più appariscenti e solenni della produzione giuridica ovvero ai soli fatti clamorosi: la linea di confine, sottilissima e fin quasi evanescente, tra la continuità e la discontinuità costituzionale non scorre, se non in qualche tratto, alla luce del sole; quasi sempre è nelle tenebre e passa attraverso territori purtroppo poco o nient'affatto esplorabili dalla gente e solo in parte tenuti sotto controllo (e fino a quando si riesce...) dagli stessi organi di garanzia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Sul tema della revisione costituzionale e dei suoi limiti, nella ormai amplissima lett., fra gli scritti di maggiore spessore teorico: G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia della revisione costituzionale*, in *Studi Biscaretti*, II, Giuffrè, Milano 1987, pp. 1183 ss.; S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in «Enc. dir.», XL (1989), pp. 134 ss.; A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in «Enc. giur.», XXVII (1991); F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alla Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in «Giur. cost.», 37 (1992), pp. 1649 ss. e, pure *ivi*, F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori*, pp. 3731 ss.; A. PACE, *La «naturale» rigidità delle costituzioni scritte*, 1993, pp. 4085 ss. (e, su di lui, J. VARELA SUANZES, *Riflessioni sul concetto di rigidità costituzionale*, ancora in «Giur. cost.», 39 (1994), pp. 3313 ss.) e, ora, i contributi che sono sotto il titolo *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe e R. Romboli, Giappichelli, Torino 1995. Con specifica attenzione alle «tecniche» utilizzabili per la ricognizione dei principi fondamentali e la loro composizione in sistema, v. anche il mio *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Giappichelli, Torino 1993, pp. 62 ss.

Il riferimento a G.U. RESCIGNO, di cui è parola nel § 1 a riguardo della transizione costituzionale, è *A proposito di prima e seconda repubblica*, in «St. parl. pol. cost.», n. 103/1994, pp. 5 ss. (in

argomento, inoltre, i contributi di A. PACE, A. CERRI, C. PINELLI, G. GUIDI e S. LABRIOLA, che sono nel n. 107/1995 della stessa *Rivista*. Quello, pure *ivi*, ad A. SPADARO, circa l'essenza della Costituzione e la funzione delle sue norme, è a *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, part. pp. 53 ss.

Il riferimento a R. GUASTINI e A. SPADARO, in ordine al falso problema del fondamento positivo della Costituzione, è, rispettivamente, a *Dalle fonti alle norme*, Giappichelli, Torino 1992, pp. 274 ss. e a *Il problema del «fondamento» dei diritti «fondamentali»*, in «Dir. soc.», 1991, pp. 453 ss.

Con riguardo ai problemi del linguaggio costituzionale e della interpretazione, v., part., G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in «Quad. cost.», 1989, pp. 229 ss.; M. DOGLIANI, *Il «posto» del diritto costituzionale*, in «Giur. cost.», 38 (1993), pp. 525 ss. e, pure *ivi*, F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, pp. 3007 ss.; L. PERFETTI, *Interpretazione costituzionale e costituzionalità dei valori dell'interpretazione*, in «Jus», 40 (1993), pp. 171 ss.; A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, Esi, Napoli 1995, part. pp. 248 ss.; V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova 1995, spec. pp. 185 ss., nonché, volendo, anche il mio *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le «metamorfosi» dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino 1994, dove sono rilievi di ordine generale, qui pure ripresi e sviluppati, in merito al rapporto di reciproca alimentazione tra il diritto costituzionale scritto e l'esperienza sottostante (*ivi*, a p. 30 s., in nota, anche riferimenti di carattere filosofico in merito al rapporto soggetto-oggetto nell'esperienza giuridica, cui pure è cenno in questo scritto, coi richiami di Gadamer, Esser, Kaufmann, Hruschka e Zaccaria).

Del principio di legalità costituzionale in senso sostanziale e della misura equilibrata, «ragionevole», che dev'essere mantenuta al momento della confezione degli enunciati costituzionali, mediana fra l'eccessiva astrattezza e la parimenti eccessiva minuzia di disposto, ho ripetutamente discusso nei miei studi in tema di fonti (cfr., in aggiunta agli scritti sopra cit., gli «*Itinerari per una ricerca sul sistema delle fonti*, Studi degli anni 1987/91, Giappichelli, Torino 1992).

Sui progetti di riforma dello Stato, cui si fa cenno nel § 3, la letteratura cresce di giorno in giorno in modo incontenibile: per una prima informazione, v. i fasc. n. 1/1991 di «Reg. gov. loc.», sotto il titolo *Proposte per un nuovo Stato regionale*; n. 3/1992 di «Amministrare», dal titolo *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale*; n. 1/1993 di «Le Regioni» (*Crisi del «sistema Italia» e prospettive del regionalismo*); n. 3/1993 di «Reg. gov. loc.» (*Nuovo regionalismo e riforme istituzionali*); il *Quaderno dell'ISR-CNR*, curato da V. Santantonio, relativo al forum su *Forme di Stato e ordinamento regionale*, Roma 1993, e il rapporto elaborato nel marzo '94, ancora per conto dell'ISR-CNR, dal titolo *Per un nuovo regionalismo*, ora anche in «Le Regioni», n. 5/1994, pp. 1337 ss. e, pure *ivi*, M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, pp. 1313 ss.; il fasc. n. 4/1994 di «Reg. gov. loc.», dedicato a *Le proposte delle Regioni per le riforme costituzionali*, e ancora i contributi all'incontro della Certosa di Pontignano del novembre '94 su *Prospettive dello Stato regionale* e quelli all'incontro di Palermo del 27-28 gennaio '95, organizzato dal C.E.S.M.E., su *Le riforme istituzionali tra federalismo e regionalismo*, e gli altri all'incontro odierno, part. quelli di G. MALINVERNI, *Ipotesi di revisione costituzionale: la forma federale dello Stato*, e U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, il quale ultimo ha particolarmente insistito sugli insicuri effetti discendenti dal ribaltamento della tecnica di spartizione delle materie fra lo Stato e le Regioni (ma del possibile ritorno di funzioni in capo allo Stato, pur dopo l'adozione del nuovo modo di distribuzione delle materie, a cagione del permanente utilizzo di formule costituzionali largamente indeterminate, v., già, volendo, anche i miei *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: notazioni sul progetto*, in «Amministrare», 1992, pp. 422 ss. e, pure, *ivi*, *Le autonomie speciali: due progetti a confronto*, 1993, pp. 301 ss.).

Delle necessità di far luogo ad un indirizzo metodico mediano e conciliante in ordine alla ricostruzione dei rapporti tra Costituzione ed esperienza, di cui discorro nel § 4, mi sono dichiarato sostenitore nel mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 247 ss., part. pp. 260 ss.

Le dottrine svalutative e quelle ipervalutative della Costituzione sono state fatte ripetuta-

mente oggetto di attenta riflessione da M. DOGLIANI (da ultimo, nella sua *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1994, part. pp. 199 ss.). V., inoltre, nuovamente gli scritti di V. ANGIOLINI e A. POGGI, dietro citt.

Dell'idea, nella quale qui pure mi confermo nelle notazioni finali, secondo cui, in nome dei valori e grazie alle «coperture» da essi assicurate, possa persino aversi un ribaltamento della *gerarchia secondo forma*, leggi comuni disposte in attuazione dei principi resistendo all'abrogazione da parte di altre leggi (pur se costituzionali) invece da questi difformi (o che li soddisfino in minor misura), mi sono già espresso in altri luoghi: da ultimo, in *Fatti*, cit., pp. 143 ss., dove sono pure discorsi di ordine generale a riguardo della «ragionevolezza» nei giudizi sulle leggi, nella sua duplice forma di verifica della congruità della norma al fatto e di entrambi ai valori. Su questa tecnica di sindacato, agli AA. *ivi* cit. a p. 40 s. in nota 33 (e part. R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in «Giur. cost.», 38 (1993), pp. 545 ss. e AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano 1994) *adde*, ora, A. CERRI, *I modi argomentativi del giudizio di ragionevolezza delle leggi: cenni di diritto comparato*, App. al *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano 1994, pp. 223 ss. Sul ruolo che al riguardo può giocare la motivazione delle pronunzie della Corte, infine, i contributi al volume da me curato su *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 1994 e l'accurata monografia di A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1996.

