

ANTONIO RUGGERI

I parametri delle dinamiche della forma di governo*

1. *I principi fondamentali e il modello di società e di Stato da essi risultante quali parametri particolarmente adeguati a dare la qualificazione delle più salienti dinamiche della forma di governo*

Le dinamiche della forma di governo richiedono, al fine di poter essere opportunamente descritte e qualificate, che sia previamente stabilito l'angolo visuale dal quale farne oggetto di osservazione e, dunque, il parametro o i parametri conducenti allo scopo. Parametri che, a mia opinione, si situano all'esterno, più (e prima ancora) che all'interno, dell'area in cui le dinamiche stesse si impiantano e svolgono, specie laddove la forma in parola sia strettamente intesa e, dunque, riferita ai rapporti che si svolgono nel campo della organizzazione, segnatamente tra i massimi organi del sistema (per una tesi risalente e un tempo largamente accreditata, i soli organi della direzione politica; secondo una diversa e più larga ricostruzione, anche i massimi organi di garanzia, senza peraltro trascurare che per un'altra ed ancora più comprensiva accezione sarebbe necessario far riferimento altresì ai partiti politici ed al sistema dagli stessi composto).

A mio modo di vedere, giusta la premessa per cui l'organizzazione si dispone, in struttura ed attività, in funzione servente nei riguardi della parte sostantiva della Carta e, più ancora, risalendo, dei principi fondamentali dell'ordinamento, se ne ha che è in primo luogo a questi ultimi che occorre avere riguardo al fine di stabilire quali dinamiche si svolgono in modo conforme a modello e quali di contro vi si discostano e persino ad esso frontalmente si contrappongono.

Ora, i tratti maggiormente espressivi del modello, quale risultante dai principi di struttura dell'ordinamento nel loro fare "sistema", sono a tutti noti. L'Assemblea Costituente si prefigurava, infatti, un modello ideale di società che, al di là di alcune timidezze ed ambiguità espressive della Carta, si intravede in questa con sufficiente chiarezza: una società fatta di uomini liberi ed eguali, *effettivamente* eguali, salvaguardati nella loro dignità e, perciò, nei loro bisogni elementari, il cui appagamento – come mi è venuto più volte di dire – è condizione di un'esistenza "libera e dignitosa". Uomini, dunque, riconosciuti tutti portatori di diritti fondamentali (che, proprio per essere tali, sono inviolabili) e, allo stesso tempo, gravati di doveri inderogabili di solidarietà, in ispecie nei riguardi dei consociati maggiormente vulnerabili ed esposti, doveri il cui adempimento al pari del godimento dei diritti è condizione per la integra trasmissione nel tempo dell'ordinamento. Anche per ciò, tra i diritti in parola v'è quello di poter appartenere a formazioni sociali di qualsivoglia natura in vista dell'ottimale realizzazione della personalità di ciascun individuo e della attiva partecipazione al governo della Repubblica, in ciascuna delle sue articolazioni ed espressioni. Una Repubblica, poi, che, nel suo insieme, non si chiude sterilmente ed in modo autoreferenziale in se stessa bensì si apre alla Comunità internazionale ed alle

* Intervento introduttivo dei lavori della terza sessione di lavoro del conv. AIC su *le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, alla cui data lo scritto è aggiornato.

organizzazioni che in essa si costituiscono (principalmente, oggi, l'Unione europea), allo specifico fine di preservare la pace e la giustizia tra le Nazioni.

Il principio di apertura in parola – tengo qui a ribadire, ancora una volta, al fine di fugare ogni possibile fraintendimento del mio pensiero – non è di certo incondizionato; è, ad ogni buon conto, uno dei principi di struttura dell'ordinamento, come tale abilitato a partecipare alla pari ad operazioni di bilanciamento con gli altri principi, proprio perché tutti fondamentali.

La *Grundnorm* o – se si preferisce – il *Grundwert* che presiede a siffatte operazioni è quella/o di fissare il più in alto possibile, in ragione delle condizioni complessive di contesto, il punto di sintesi dei principi fondamentali nel loro fare “sistema”. E, poiché tutti i principi ruotano attorno al perno fisso della centralità della persona umana e, dunque, della salvaguardia dei suoi diritti fondamentali, se ne ha che il criterio che presiede alle operazioni stesse è quello della ricerca della ottimale affermazione della *coppia assiologica fondamentale* – come a me piace chiamarla – di libertà ed eguaglianza e, in ultima istanza, dignità della persona.

Appagandosi al meglio la coppia in parola, in ragione dei casi, viene per ciò stesso ad appagarsi la Costituzione che, giusta la definizione datane all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, ha il suo cuore pulsante nel riconoscimento dei diritti fondamentali e nella separazione dei poteri.

È questa, dunque, la prospettiva giusta dalla quale occorre guardare alle più salienti dinamiche della forma di governo, nell'intento di stabilire se resti preservata in occasione del loro svolgimento la separazione in parola e, per il suo tramite, effettivamente soddisfatti, nella ottimale misura possibile, i diritti.

2. Le più attendibili testimonianze dello scostamento vistoso ormai registratosi nell'esperienza dal modello delineato nella Carta

Ebbene, alcuni esempi alla luce delle più marcate e vistose tendenze del tempo presente consentono di stabilire, a mio modo di vedere senza soverchie incertezze e soggettività di letture, quanto lunga sia ormai la distanza dell'esperienza rispetto al modello.

Ho avuto modo di dirne anche di recente e non ripeterò di certo qui cose già dette. Mi limito solo a segnalare le maggiori devianze, che sono date, in primo luogo, dalla sempre più evidente (e, a mia opinione, perlomeno in molte circostanze incontrovertibile) confusione dei poteri, in ispecie al piano dei rapporti tra decisori politici e garanti (tra i quali, part., la Corte costituzionale), secondo quanto è testimoniato *per tabulas*, per un verso, dal superamento delle “rime obbligate” di crisafulliana memoria e dalla loro sostituzione con le “rime possibili” o – come pure si è detto – con i “versi sciolti” e, per un altro verso, da talune abnormi operazioni d'interpretazione conforme messe in atto, oltre che dal giudice costituzionale, dai giudici comuni, a mezzo delle quali si riscrivono in buona sostanza i testi di legge e – ahimè –, non di rado, la stessa Costituzione. In secondo luogo, è ormai acclarata, parimenti incontrovertibile, la sostanziale emarginazione del Parlamento dal circuito politico-decisionale da cui quindi si alimentano innaturali “supplenze” esercitate ora, appunto, dai garanti ed ora dal Governo, specie sul terreno su cui maturano le vicende della normazione.

Queste esperienze sono legate assieme dallo stesso filo e si alimentano dalle medesime radici che affondano in un terreno lasciato incolto dagli organi della direzione politico, a motivo delle viepiù ingravescenti condizioni patologiche in cui versa la rappresentanza politica. E se quest'ultima è – com'è – malata, anzi agonizzante, a soffrirne è il valore democratico, non a caso menzionato in apertura del libro costituzionale, e con esso, dunque, l'insieme dei valori fondamentali cui dà voce la Carta.

Emblematica al riguardo, da ultimo, la vicenda delle elezioni per il Senato nel collegio di Monza, laddove l'affluenza registratasi alle urne è stata inferiore al 20% degli aventi diritto al voto, con la conseguenza che il seggio reso vacante per effetto della scomparsa di Berlusconi è oggi

detenuto da Galliani che, con il 51,46% dei voti ottenuti, rappresenta poco meno di un elettore su dieci (esattamente, il 9,89%). Ebbene, al di là di come l'eletto interpreterà e farà valere il *munus* conferitogli, alla luce dei dati suddetti può dirsi il neosenatore davvero "rappresentativo" del corpo elettore del collegio? Ne dubito fortemente.

Ora, non è di qui ragionare sui rimedi possibili a questo stato di cose che desta non poca inquietudine e vero e proprio sconforto. Mi limito solo qui a rinnovare il mio fermo convincimento, già altrove rappresentato (e, segnatamente, in uno scritto apparso nell'aprile scorso su *Consulta OnLine*), secondo cui per effetto dell'assenteismo elettorale la nostra forma di Stato risulta essere complessivamente *a-democratica*.

Ebbene, talune vistose torsioni registratesi nella forma in parola proiettano la loro ombra anche al piano dei rapporti tra gli organi della direzione politica, essi pure gravemente squilibrati, così come, circolarmente, le alterazioni che in essi si determinano si riflettono sulle relazioni tra apparato governante e comunità governata, con un moto circolare – come si vede – che in modo perverso si ricarica da sé senza sosta, al punto di dimostrarsi quindi assai problematico darne quindi il riconoscimento alla luce del figurino disegnato nella Carta.

Con specifico riguardo alla forma di governo, nella sua tradizionale e ristretta accezione, pongo qui solo quella che ai miei occhi appare essere la domanda cruciale: è ancora, se mai lo è stata veramente, la nostra di tipo parlamentare, come dice la etichetta con cui è usualmente contrassegnata? Quale ruolo hanno modo di giocare in seno alle assemblee elettive i rappresentanti del popolo, quale che sia – si badi – il colore della casacca che indossano, nei momenti di cruciale rilievo per la vita delle istituzioni e della Repubblica nel suo insieme, come ad es. in occasione della effettuazione della manovra finanziaria? Il vero è, poi, che – come hanno egregiamente mostrato, pur da angoli visuali diversi e con esiti teorico-ricostruttivi parimenti diversi, F. Salmoni e I. Ruggiu nei *papers* predisposti per il nostro incontro odierno – lo stesso Governo in sede d'impostazione della manovra suddetta va incontro a limiti provenienti *ab extra* (e, segnatamente, dall'Unione europea) viepiù penetranti ed incisivi che ne sviscerano il ruolo di organo della direzione politica, nella sua ristretta e propria accezione. Sarebbe, ad es., interessante chiedersi se in seno al Consiglio dei ministri sia davvero riconosciuta ai suoi singoli componenti l'opportunità di poter avanzare proposte correttive o integrative del disegno di legge ovvero se quest'ultimo si presenti "blindato" e, dunque, sostanzialmente inemendabile. La tanto declamata (anche in talune sue rappresentazioni teoriche che stancamente si ripetono) "collegialità" del Consiglio dei ministri, che – come ho tentato di mostrare in un mio studio monografico ormai di oltre quarant'anni addietro – è di già per Costituzione confutabile, ha davvero modo di farsi valere nel vivo dell'esperienza? Temo che la risposta sia già nella domanda...

Il vero è che – come pure si è fatto notare in occasione del nostro incontro – la fase maggiormente qualificante ed espressiva della direzione politica – quella teleologica, per riprendere la nota elaborazione teorica del mio indimenticabile Maestro, T. Martines – è ormai largamente svilita e, in relazione ad alcuni dei profili di centrale rilievo dell'indirizzo (quali quelli relativi alla politica economica ed estera), pressoché azzerata.

Viene, allora, da pensare che la risposta al quesito se la nostra sia davvero ancora oggi una forma di governo parlamentare debba – dolorosamente – essere negativa, specie laddove si convenga a riguardo del fatto che lo stesso suo tratto per dottrina corrente maggiormente espressivo e qualificante – la fiducia di cui il Governo deve godere da parte delle Camere – si è trovato a doversi assoggettare a corposi e significativi adattamenti, dovendo piuttosto entrambi gli organi della direzione politica (e, dunque, in buona sostanza, lo Stato nella sua interezza) godere – come mi è venuto di dire in altra occasione – della fiducia dei mercati e dei *partners* europei.

Insomma, al tirar delle somme, non è affatto certo che si possa davvero dire che vi sia al presente una "forma", nell'accezione ristretta e propria del termine, della forma di governo (su ciò, un mio recente contributo su *ConsultaOnLine*).

In terzo luogo, è da chiedersi se l'indirizzo politico risulti davvero orientato verso la tavola dei valori fondamentali, in ispecie se si volga a dare appagamento ai diritti, particolarmente di coloro che ne hanno un disperato bisogno.

Rammento al riguardo solo due dati ai quali a me pare che si debba prestare la maggiore attenzione.

Il primo è l'annosa ed irrisolta questione di una equa redistribuzione della ricchezza senza la quale il principio di eguaglianza, specie nella sua declinazione sostanziale, è condannato a restare lettera morta ed anzi a suonare quale un'autentica, cocente beffa. La soglia di povertà si è ormai pericolosamente e vistosamente innalzata, con grave mortificazione della dignità di una fascia sempre più larga di persone. È chiaro che il fenomeno ha plurime cause, anche di origine esterna, che lo determinano. Non è, tuttavia, senza significato che se ne sia avuto e se ne abbia riscontro pur col variare di Governi e maggioranze e, dunque, di indirizzi politici, anche se a riguardo di questi ultimi alcuni dei loro elementi costitutivi si rinvengono con una sia pur relativa costanza di caratteri, ad es. per ciò che attiene alla politica estera e della difesa (salda, indiscutibile l'appartenenza del nostro Paese allo schieramento dei Paesi occidentali ed alla NATO) e, per effetto delle emergenze (specie di quella pandemica), anche per la politica economica (non rinnegato il PNRR dal Governo Meloni, malgrado il partito di cui il Presidente del Consiglio è *leader* non vi avesse lesinato dai banchi dell'opposizione gravi riserve ed aspre critiche).

Il secondo dato è costituito dalle vistose carenze che si registrano in ordine all'accoglienza da dare ad una marea montante di disperati che approdano sulle nostre coste coltivando la speranza – ahimè, molte volte destinata a restare delusa – di poter finalmente godere di un'esistenza “libera e dignitosa”.

Per la verità, abbiamo assistito e seguiamo ad assistere a numerosi e luminosi esempi di solidarietà e di veri e propri atti di fraternità – per riprendere ora la qualificazione datane, in alcuni loro studi, da F. Pizzolato e da altri – di cui si rendono protagoniste molte persone divenute – come nel noto film di D. Hoffman – “eroi per caso”. Deviante dal solco costituzionale resta, tuttavia, quella che potremmo chiamare la *solidarietà di Stato*, secondo quanto testimonia la linea politica di recente tracciata nei riguardi dei migranti irregolari.

Insomma, l'angolo visuale giusto dal quale far luogo alla osservazione delle più salienti dinamiche politiche è – a me pare – quello dei principi fondamentali della Carta; ed è da esso, perciò, che si può stabilire quali equilibri (o squilibri...) vengano a determinarsi nei rapporti tra gli operatori istituzionali. L'immagine che questi ultimi danno di sé appare essere, in conclusione, sbiadita ed appannata, di certo non adeguata alla mole crescente degli impegni sugli stessi gravanti, al punto che discorrere di una direzione politica, nella sua ristretta e propria accezione, appare essere obiettivamente forzato, sol che si pensi al modo di procedere a tentoni e con non poca approssimazione che accompagna le complessive movenze degli operatori stessi.

Al di là di ciò che risulta dal disegno costituzionale, per come è a grandi linee abbozzato nella Carta, temo che la più fedele, sintetica rappresentazione del diritto vivente sia nel senso che una vera e propria forma di governo non v'è, secondo quanto peraltro è avvalorato – come si diceva poc'anzi – dalle frequenti ed ormai pressoché quotidiane confusioni dei ruoli di cui l'esperienza ci dà diffuse e particolarmente attendibili testimonianze.

3. Le alterazioni della forma di governo e della stessa forma di Stato che si rendono palesi al piano dei rapporti interordinamentali (e, segnatamente, tra Unione europea e Stati) e la micidiale, inquietante questione relativa alla possibilità di porre un qualche rimedio a questo stato di cose

Se, dunque, le cose stanno così come sono qui viste, occorre chiedersi se sia possibile porvi un qualche rimedio e cosa, perciò, fare allo scopo.

È chiaro che, una volta individuati nei principi fondamentali i parametri delle dinamiche della forma di governo, lo scarto tra modello ed esperienza appare essere comunque incolmabile, a motivo della eccedenza assiologica che è propria dei primi che, al pari della linea dell'orizzonte, quanto più ad essi ci si avvicina, tanto più però appaiono essere lontani. Le realizzazioni, insomma, non possono mai dirsi, in tesi, pienamente soddisfattive, proprio perché il modello è fin troppo esigente.

Ciò posto, si tratta però di vedere se le dinamiche qui studiate si muovano lungo il solco tracciato nella Carta ovvero se da questo si discostino in modo ora più ed ora meno appariscente.

Un banco di prova particolarmente attendibile è quello oggetto dell'ultima sessione di lavoro del nostro incontro, avuto cioè riguardo ai rapporti interordinamentali, in ispecie tra Unione europea e Stato. Ebbene, per quanto qui con molta approssimazione e in estrema sintesi mi è consentito dirne, a mia opinione il giudizio complessivo richiede di essere internamente articolato e composito.

Tengo, innanzi tutto, a rilevare, sia pure solo di sfuggita, che un'analisi (non dico compiuta ma seppur relativamente) organica dovrebbe farsi carico di percorrere altresì il versante ascendente, tentando di mettere in chiaro se ed in che misura talune vicende che maturano all'interno degli Stati e che risultano espressive delle maggiori tendenze politico-istituzionali lascino un segno, ora più ed ora meno marcato, sulle dinamiche politico-istituzionali che prendono forma in seno all'Unione. Non vi farò qui cenno alcuno non sentendomi autorizzato a discostarmi dal solco tracciato per gli svolgimenti dei nostri lavori, nel quale del versante in parola non vedo traccia (ed è questa – dico sempre di passaggio – una lacuna che avrebbe per vero meritato di essere colmata).

Quanto, poi, al versante discendente, non va a mia opinione trascurata la circostanza per cui, già il mero fatto della appartenenza all'Unione è garanzia di salvaguardia del valore democratico e, per ciò stesso, di riflesso anche degli altri con i quali questo fa "sistema". Non esito a confessare che in passato, specie in talune congiunture particolarmente sofferte della vita delle istituzioni repubblicane, ho nutrito il timore di una possibile involuzione autoritaria dell'ordinamento e, però, ho tratto conforto proprio dall'appartenenza suddetta, nel convincimento che gli altri Stati membri e l'Unione nel suo insieme avrebbero esercitato un ruolo frenante avverso la deriva in parola, venendo pertanto in soccorso delle forze politiche che in ambito interno vi avrebbero fatto resistenza.

In disparte quest'aspetto, di certo di non secondario interesse, mi preme far notare di non nascondermi neanche io, al pari di F. Salmoni, che il modello delineato nella parte sostantiva della Carta è quello di uno Stato sociale, non già di uno liberista ad oltranza. Va, dunque, preso atto che se si vuol restare dentro l'Unione ciò va fatto attenendosi alle regole da questa dettate; e, se è vero che anche il nostro Stato partecipa alla loro elaborazione, non è meno vero che l'incidenza sostanziale al riguardo esercitata non è paragonabile a quella di altri Stati, quali la Germania e la Francia, che risulta sotto più aspetti di maggior peso. È chiaro che, ad ogni buon conto, l'Unione stessa *ut sic* si fa quotidianamente cura della ricerca di sintesi complessivamente appaganti delle istanze di cui si fanno portatori gli Stati: è come un'orchestra nella quale l'armonia di suoni provenienti da strumenti diversi si consegue nel momento in cui ciascuno di essi fa a modo la propria parte sotto la regia sapiente di un esperto e sensibile direttore; perciò, è parimenti chiaro che l'esito risulta negativo e francamente straziante per il caso che non tutti vadano a tempo e sappiano svolgere come si deve il compito ad essi assegnato (a partire appunto dal direttore...).

Fuori di metafora, non saprei francamente dire se e fino a che punto l'indirizzo politico definito in ambito sovranazionale sia rispettoso del modello di società e di Stato delineato nella Carta; almeno però in alcuni suoi connotati di fondo, alla luce delle cose appena dette, mi parrebbe assai problematico conciliare quello con questa.

Con riferimento alla parte sostantiva, v'è però da tenere in conto un altro dato che attiene specificamente alla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che, per effetto del ruolo giocato dalla Corte di giustizia e, in genere, del c.d. "dialogo" tra le Corti, appare essere, specie dopo il varo della Carta di Nizza-Strasburgo, in sensibile misura rafforzata. D'altronde, le Carte dei diritti (Costituzione inclusa) hanno un disperato bisogno di alimentarsi e rigenerarsi

semanticamente a vicenda; e la presenza di più organi di garanzia, dislocati a livelli istituzionali diversi, non può che giovare, così come ha fin qui complessivamente giovato, alla causa dei diritti, al di là poi dei divergenti indirizzi di cui ciascuna Corte può legittimamente farsi portatrice, in ragione del peculiare contesto istituzionale in cui si situa ed opera.

Quanto, poi, ai condizionamenti che discendono dall'appartenenza all'Unione sui più salienti svolgimenti dei rapporti tra gli organi della direzione politica, nessun dubbio può aversi a riguardo del fatto che il carico viepiù oneroso degli adempimenti richiesti dall'appartenenza stessa naturalmente si rifletta in un ulteriore fattore di torsione degli equilibri istituzionali fissati nella Carta, a discapito in primo luogo del Parlamento e, però, pure dello stesso Governo, sempre più in affanno nel dare attuazione agli impegni cui è chiamato a far fronte. Non vanno, tuttavia, al riguardo trascurate le opportune precisazioni fatte da I. Ruggiu per ciò che attiene ai modi con cui gli organi in parola partecipano a talune dinamiche che prendono forma in seno all'Unione. Sta di fatto, però, che gli effetti della "condivisione" della sovranità tra Stati ed Unione, a riguardo della quale ho già avuto modo d'intrattenermi più volte, si fanno sentire anche in ambito interno, portando all'esito di un complessivo squilibrio dei rapporti istituzionali che in esso si impiantano e svolgono.

È anche da qui, insomma, che si alimentano quelle forme d'innaturale "supplenza" dei garanti nei riguardi dei decisori politici, cui si faceva poc'anzi cenno.

Sta di fatto che lo stravolgimento dei ruoli, di cui possono addursi innumerevoli esempi, comportando uno stato di *stress* per il principio della separazione dei poteri e, a conti fatti, in talune circostanze il suo stesso sostanziale accantonamento, è assai istruttivo a riguardo del fatto che discorrere di un "modello" costituzionale di forma di governo e, ancora più a fondo, di forma di Stato, nelle loro risalenti e ad oggi ricorrenti accezioni, appare essere francamente inappropriato.

Ora, se è vero (e, a mia opinione, lo è) che il cuore del problema sta nel degrado culturale della rappresentanza politica – come mi è parso giusto di qualificarlo in uno scritto apparso quest'anno su *Ord. int. e dir. um.* –, dubito seriamente che questo nodo possa essere sciolto, quanto meno a breve, per il fatto che le cause di questo stato di cose si presentano particolarmente diffuse e fortemente radicate nel sistema politico e, risalendo, nel tessuto sociale, ormai vistosamente sfilacciato. Temo, dunque, che sarebbe illusorio alimentare la speranza di una sostanziale inversione di questo *trend* che ormai risulta ben definito e nettamente marcato nei suoi tratti essenziali e saldamente ancorato alle basi portanti del corpo sociale e delle istituzioni che ne sono espressione. Si può (e si deve) solo lavorare ai margini o – se si preferisce altrimenti dire – sulla crosta del fenomeno, ponendo in essere taluni interventi correttivi (ad es., della disciplina elettorale) dai quali pure potrebbe attendersi la produzione di taluni benefici effetti, non già però – come si viene dicendo – la rimozione del fenomeno stesso e delle sue cause.

La speranza è che il personale politico (che è pur sempre quello che è...) che ha fin qui dato sicura testimonianza di incapacità di progettazione dello sviluppo della società (e, perciò, di una determinazione dei fini generali dell'azione statale orientata verso la Carta e i valori fondamentali cui essa dà voce) possa dimostrarsi in grado di far luogo ad almeno alcuni degli interventi suddetti, mettendo dunque in moto un processo di sostanziale, apprezzabile inversione di tendenza rispetto a quella fin qui affermatasi, col tempo a ritmi accelerati e in forme viepiù palesi ed inquietanti.

A questa domanda, però, com'è chiaro, non può darsi oggi risposta.

Se, ad ogni buon conto, dovesse seguitare l'inerzia che connota l'attuale condizione delle forze politiche e, anzi, l'adozione di comportamenti che vanno nella direzione esattamente opposta a quella lungo la quale dovrebbero incamminarsi, le possibilità che le forze stesse hanno di tirarsi fuori dal pantano nel quale si trovano ormai immerse fino al collo (e con esse, purtroppo, tutti noi) sarebbero – a me pare – uguali a quelle che aveva il Barone di Münchhausen...