



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

# ANNO VI ANNALI 2018 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

FRANCESCO PERCHINUNNO  
Brevi considerazioni sull'attualità della Carta costituzionale





DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli,  
Danila Certosino, Laura Costantino, Nicola Fortunato,  
Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo,  
Francesco Mastroberti, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano,  
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,  
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino,  
Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato, Ivan Ingravallo,  
Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,  
Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza,  
Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Umberto Salinas,  
Paolo Stefani, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

*Contatti:*

Prof. Nicola Triggiani

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici  
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco

Via Duomo, 259 74123 Taranto, Italy

e-mail: [annali.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:annali.dipartimentojonico@uniba.it)

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<http://edizionidjsge.uniba.it/>



## VITA ACCADEMICA



FRANCESCO PERCHINUNNO

BREVI CONSIDERAZIONI SULL'ATTUALITÀ  
DELLA CARTA COSTITUZIONALE\*

1. La ricorrenza del 70° anniversario della Costituzione della Repubblica italiana costituisce un'ulteriore occasione per formulare un bilancio sulle condizioni attuali della nostra Carta Costituzionale, ossia per chiederci se i suoi principi, i suoi valori e la sua architettura delle istituzioni manifestano ancora piena efficienza o se la costante voce dei suoi detrattori e l'incessante vento riformista, debbano trovare, nel sentire collettivo, nuova e più appropriata collocazione.

Se considerassimo la sua età anagrafica, parametrandola a quella umana, dovremmo indurci all'identificazione della Costituzione italiana come di un corpo normativo entrato nella sua "fase senile" e privo della piena vigoria, tipica delle sue fasi genetiche; è indubbio, tuttavia, che simile comparazione potrebbe avere un concreto fondamento solo attraverso un approccio sommario al ruolo che essa ricopre nel nostro ordinamento e nella società contemporanea. La celebrazione dei 70 anni della Costituzione, secondo il giudizio di numerosi costituzionalisti, costituisce un'ulteriore occasione per difendere l'edificio costituzionale contro i suoi "antagonisti" che, nonostante i numerosi segnali di tenace resistenza della stessa Carta costituzionale, non si sono rassegnati all'idea di abbatterla con piccole e grandi iniziative di revisione.

Ma se è vero che ogni epoca è stata contraddistinta da diversificati e mutevoli apparati normativi che ne regolano la convivenza e caratterizzano le singole peculiarità del rapporto Stato – Cittadino, altrettanto vero è che la particolare natura e le specifiche finalità di una Carta costituzionale, dovrebbero costituire validi elementi per ritenere che si tratti di una struttura normativa che sfugge ad un inquadramento suscettibile di riduttive semplificazioni interpretative, rappresentando un corpo di regole normative che opera la complessa fusione tra principi regolatori degli organi statali, diritti e doveri civili e valori fondamentali posti a tutela della persona umana.

\* Il presente saggio costituisce una rivisitazione aggiornata dell'intervento dal titolo: "*La Carta Costituzionale: valori e attualità*" presentato il 3 maggio 2018, in occasione della Cerimonia organizzata per il 70° Anniversario della Costituzione Italiana, presso il Palazzo del Governo di Taranto.

Non dovrebbe essere mai dimenticato che non si trattava solo di una scelta tra due ordinamenti politici, ma tra due distinte visioni dell'uomo e del mondo. Sicché, un corretto approccio con la nostra Costituzione, nell'ottica di una valutazione circa l'attualità o arcaicità del suo apparato normativo e valoriale richiederebbe una preliminare disamina del periodo storico in cui si colloca la sua genesi e del gravoso compito affidato ai nostri Padri Costituenti che hanno dato alla luce un'opera prodigiosa, patrimonio del nostro Paese ed eredità per le future generazioni.

Si è discusso a lungo dei profili connessi all'attualità dei principi e dei valori che la Costituzione ha insediato nell'ordinamento giuridico e della crescente disapplicazione di questi principi e valori nell'ordinamento politico, rivendicando la validità del progetto di società iscritto nella Costituzione, ancora da realizzarsi. Siamo tutti coscienti che la Costituzione ha una dimensione precettiva, immediatamente applicabile e vincolante per tutti e rappresenta la Carta del nostro passato, presente e nostro futuro<sup>1</sup>. Rapportarsi con la Costituzione repubblicana richiede-

1. Come accennato, spunti di particolare interesse per la redazione del presente saggio sono sorti dalla relazione presentata presso il Palazzo del Governo di Taranto dal titolo: *“La Carta Costituzionale: valori e attualità”*. A conclusione del predetto intervento, si è dato spazio ad un dibattito con domande rivolte dagli studenti intervenuti in rappresentanza di Istituti scolastici e Forze Armate appartenenti al territorio jonico. Sia consentito richiamare la parte saliente di tale dibattito: 1) Liceo Scientifico “G. Battaglini”: «Buongiorno, desidero ringraziare la Prefettura per questa importante giornata di approfondimento sui valori della nostra Costituzione. Professore, quali articoli della nostra Carta costituzionale, a Suo parere, dovrebbero essere oggetto di revisione costituzionale affinché possa essere più aderente ai tempi e più vicina ai giovani?»; «Credo che dal mio breve intervento si sia colto, forse, un po' di scetticismo in ordine alle iniziative di revisione poste in essere in questi 70 anni di vigenza della nostra Carta Costituzionale, ma credo sia anche frutto del consuntivo di tante riforme che non hanno sortito gli effetti desiderati, né hanno apportato alcun miglioramento sul piano dell'efficacia delle norme costituzionali, né tantomeno sul piano dell'attualità. Il procedimento di revisione ha un espresso fondamento costituzionale che non ammette alcun rilievo; occorre però aver cura, con adeguato giudizio prognostico, di quelli che possono essere gli effetti delle riforme costituzionali e di come, ciascuna di esse, possa integrarsi con la restante parte del testo normativo della Costituzione, senza determinare gravi distonie applicative e di principi. Quanto all'incidenza delle riforme costituzionali sull'attualità costituzionale e alla necessità di rinnovamento per agevolare i giovani d'oggi, ho espresso una linea di pensiero spero chiara ed univoca, che passa dall'intervento del Legislatore ordinario, più che di quello costituzionale, secondo l'auspicio delle norme programmatiche e dai numerosi rinvii alla legge operati dalla Costituzione. L'attualità di una legge non può essere relegata solo alla mera interpretazione letterale della stessa. Forse sarebbe auspicabile un approccio alla Costituzione, da parte di voi Giovani, non caratterizzato dall'erronea concezione che i principi costituzionali siano la “panacea” di tutte le problematiche che affliggono la nostra società, quanto invece l'ancora di salvezza cui appigliarsi per superare una crescente crisi di valori». 2) IPS “F.S. Cabrini” «L'art. 34 della nostra Costituzione riconosce agli studenti capaci e meritevoli il diritto di raggiungere i più alti livelli di istruzione anche se non dispongono di mezzi adeguati. Lei ritiene che tale principio nel nostro Stato trovi un'adeguata applicazione?»; «Io ritengo che la definizione di scuola “aperta a tutti” offerta dai Costituenti abbia particolare *charme* e armonia con gli altri precetti. Occorre però avere un approccio corretto con la nostra Costituzione: essa esprime principi e valori su cui edificare leggi che lo Stato e noi cittadini



rebbe una preliminare distinzione tra la parte relativa ai principi che riassume in sé quei valori che devono informare tutto l'ordinamento giuridico e quella relativa

dobbiamo recepire correttamente, con un corretto approccio alla fase interpretativa ed attuativa. Immaginate, anche solo per un attimo, quale sarebbe il nostro sistema di garanzie se non fossero in vigore i precetti costituzionali...». 3) Dipartimento Jonico: «Dopo la riforma del '99, la quale ha modificato l'art.111 Cost. estendendo il concetto di giusto processo anche alla ragionevole durata dello stesso, vi sono state poi una serie di norme (come ad es. la legge Pinto) che anziché favorire la ragionevole durata, si sono preoccupate di mitigare le conseguenze della "irragionevole durata". Non ritenete che potrebbe essere necessario un controllo preventivo di costituzionalità, seppur sommario, per le leggi che incidono su diritti primari del cittadino?»; «La tematica della riforma denominata "giusto processo" suscita in me particolare interesse, essendome occupato, anni fa, in un mio piccolo contributo di studi. Per ragioni di tempo, mi limiterò a richiamare un paio di considerazioni già accennate in precedenza, partendo dalla consapevolezza della complessità e delicatezza di alcune tematiche, soprattutto quelle strettamente correlate ai diritti e interessi dei cittadini, senza la quale, spesso si rischia di alimentare eccessive aspettative, spesso disattese. L'eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali e le ripetute sanzioni comminate al nostro Paese dalla Corte di Giustizia, hanno rappresentato le ragioni principali poste a sostegno della riforma dell'art. 111 Cost. Con la riserva di legge che ha indotto il Legislatore alla stesura della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), si è cercato di porre rimedio, ma la le scarse risorse finanziarie pubbliche non hanno consentito, poco dopo l'entrata in vigore della citata legge, di dar corso ad un dignitoso ristoro dei danni procurati, ai singoli (parti processuali), dai frequenti ritardi nella definizione dei procedimenti. Di contro, per onestà intellettuale, va anche precisato che il processo resta la sede della tutela dei diritti e degli interessi legittimi delle persone e che, detta tutela, fondamento giuridico del diritto alla difesa (art. 24 Cost.), si estrinseca attraverso istituti e regole processuali che richiedono, per la loro concreta applicazione, tempi di certo non proprio celeri. Non credo, infine, si possa recepire agevolmente la proposta di addivenire ad un "controllo di legittimità di natura preventiva", poiché sarebbe in distonia con la struttura costituzionale e con il ruolo assegnato alla Consulta». 4) Marina Militare: «L'art. 3 della Costituzione recita: Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Allo stato attuale in Italia: l'1% più ricco detiene il 25% del patrimonio nazionale (fonte: INFODATA 2017); le donne sono mediamente meno occupate e meno pagate rispetto agli uomini (fonte: sondaggio Il sole 24 ore – gennaio 2017); le differenze di razza e di religione sono diventate senza dubbio motivo di preoccupazione sociale. In buona sostanza, Le sembra che ci stiamo allontanando sempre di più dal modello sociale descritto dai padri costituenti? Ci sono i margini per poter invertire la rotta o sarebbe opportuno prendere atto della trasformazione politico-sociale in atto in quest'ultimo ventennio?»; «I dati potrebbero indurre ad una triste e preoccupante presa di coscienza di una disapplicazione o mancata attuazione dei precetti costituzionali. Personalmente, credo che lo spirito per animare il nostro approccio al presente e al futuro dovrebbe necessariamente essere ispirato a sentimenti di forte positività e di speranza, senza dimenticare il compito che la Costituzione ha assegnato al Popolo che, in qualità di Organo costituzionale, non può limitarsi alla critica distruttiva e al disinteresse per le sorti della propria Nazione. Gli ostacoli che impediscono l'effettiva attuazione dei principi costituzionali e dell'uguaglianza tra le persone, non possono gravare solo sul Legislatore – si pensi allo spirito meramente programmatico dell'art. 3 Cost. – perché il compito deve essere esteso a tutte le Istituzioni, al Popolo e a tutti i destinatari dei precetti costituzionali, indubbiamente impiezositi dalla previsione di innumerevoli e sacrosanti diritti e libertà, la cui

all'organizzazione dei poteri della Repubblica; distinzione necessaria per evitare di correre il rischio di estendere, ai principi, quel senso di insicurezza e di instabilità che può essere provocato dai ripetuti e vani tentativi di porre mano a incisive riforme costituzionali.

I giudizi si sono ancorati su disparate posizioni: chi ha rivendicato la immutata validità ed attualità della Carta costituzionale in tutte le sue parti, propendendo per l'esigenza di mantenere integro, in tutte le sue parti, il testo costituzionale, respingendo tutte le iniziative finalizzate alla revisione; chi, con tono pessimistico e sfiduciato, ha considerato la Costituzione ormai svuotata da ripetute debolezze e cedimenti di una politica ormai degradata, poco radicata nelle coscienze, logorata ed erosa; o ancora chi ha inquadrato il testo costituzionale come un corpo estraneo, auspicando un mutamento costituzionale anche attraverso una nuova Assemblea Costituente.

Evidenti ragioni di sintesi impongono un generico richiamo all'elevato spessore etico, culturale e giuridico racchiuso nella parte introduttiva della Costituzione, in quei "principi fondamentali" la cui enunciazione costituisce la massima espressione di civiltà e tutela della Persona cui si potesse ambire. Particolare pregio, poi, va riconosciuto allo spirito innovativo sotteso a tali principi che segnano il passaggio dalla concezione "statalista" a quella "personalista" caratterizzata dal costante ed incessante impegno dello Stato nella tutela del cittadino e della persona in genere, rispetto ad epoche contrassegnate da smisurate forme di annientamento del cittadino e di accentramento del potere statale, in tutte le sue diverse conformazioni.

Particolare rilievo, inoltre, deve riconoscersi al ruolo di vero "protagonista" che l'Assemblea Costituente volle assegnare al Popolo italiano nel dettato normativo costituzionale, inaspettatamente – atteso il quadro appena richiamato – elevato al rango di Organo costituzionale e titolare di una sfera di sovranità che, secondo il dettato dell'art.1, da esercitare «*nelle forme e nei limiti indicati dalla stessa Costituzione*». È proprio il citato rinvio, operato tramite riserva di legge agli istituti di democrazia diretta, a rappresentare la prova tangibile dell'estensione dei poteri assegnati ai cittadini e dell'ampiezza della portata che il principio democratico as-

piena attuazione, però, si sostanzia solo nella rigorosa osservanza dei correlati doveri costituzionali». 5) SVTAM (Aeronautica Militare): «Il ruolo attribuito dalla Costituzione alle forze armate e le disposizioni relative ad esse necessitano di modifiche o permane ancora la loro validità nonostante i cambiamenti intervenuti sia a livello nazionale ed internazionale?»; «Il ruolo assegnato dalla Carta Costituzionale alle Forze armate è di basilare importanza in tutte le funzioni ivi riconosciute dalle singole previsioni normative. Le modifiche legislative non inficiano dette previsioni costituzionali, che ne rappresentano il fondamento giuridico; l'auspicio è che si possa raccordare la futura produzione normativa, salvaguardando il ruolo costituzionale e la funzione sociale che i Padri Costituenti vollero assegnare alle Forze armate».

sume, riassumendo in sé gli altri principi ed evidenziando il ruolo primario della collettività.

2. L'apparato normativo costituzionale si presenta come elevata espressione di straordinaria tecnica giuridica e si arricchisce, inoltre, collocandosi e sviluppandosi in un quadro in cui il diritto si incontra con la storia. La trattazione dei profili che rendono la nostra Costituzione un compendio di nobili valori non può prescindere dal richiamo all'art. 2 e al riconoscimento dei "diritti inviolabili" dell'uomo. L'aggettivazione di inviolabili, che caratterizza tali diritti, fu preferita a molte altre espressioni proposte in Assemblea Costituente, ponendosi come entità indisponibile per lo Stato, rappresentando un sicuro limite ad eventuali revisioni costituzionali che incidessero negativamente sui diritti dell'uomo. Nella previsione costituzionale dei diritti inviolabili come diritti da garantire, parimenti, tanto al singolo individualmente, quanto alle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, si coglie la profondità di un auspicio che il cittadino possa vivere nella società con coraggioso e costruttivo spirito di solidarietà politica, economica e sociale.

Il quadro di valori offerto dal successivo art.3, animato da spirito precettivo, ma al contempo programmatico, arricchisce di pregnante attualità la tutela del principio di eguaglianza, quale ampia garanzia di trattamenti eguali in situazioni eguali, completandosi e rafforzandosi nel secondo comma e in quel principio a carattere programmatico che impone alla Repubblica il compito di rendere effettiva la pari dignità sociale dei cittadini, per il tramite degli interventi di organizzazione politica, economica e sociale del Paese, idonei a rimuovere i fattori che impediscono la concreta realizzazione dell'eguaglianza e il pieno sviluppo della persona umana.

Di pregevole fattura, la parte dedicata ai "diritti e doveri" che si sostanzia nel riconoscimento e garanzia della titolarità di posizioni giuridiche attive e passive che, cittadini e Stato, possono reciprocamente rivendicarsi. Diritti di libertà individuali e collettive, tra cui la libertà personale, di domicilio, di circolazione e di soggiorno, di manifestazione del pensiero da un lato e la libertà di riunione, di associazione, libertà di religione dall'altro; diritti sociali, come il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, alla libertà di iniziativa economica costituiscono, tutti, la massima espressione di solide garanzie socio-giuridiche e di indubbia civiltà, in uno con situazioni soggettive passive espressamente riconosciute, quali il dovere di difesa, di contribuzione alle spese pubbliche, di fedeltà alla Repubblica e di osservanza ai precetti costituzionali.

Infine, la parte conclusiva della Carta costituzionale, dedicata all'ordinamento statale e alla disciplina delle funzioni assegnate agli organi costituzionali, così complessa e articolata, protesa alla continua ricerca dello spirito di collaborazione tra gli organi, nel pieno rispetto delle proprie competenze e all'accennata esigenza

di preservare la centralità della persona e la sovranità popolare. Si tratta della parte della Costituzione oggetto di più frequenti modifiche sull'originario dettato normativo, secondo i parametri interpretativi indicati dalla Consulta tesi a preservare, dalla scure riformista, la parte introduttiva contrassegnata dagli articoli da 1 a 54.

Senza entrare nel dettaglio dei profili connessi ad ogni singola norma costituzionale le cui indicazioni valoriali sono ormai scolpite nel sentire comune, giova soffermare l'attenzione sulla scelta operata dai Padri costituenti di fare frequente ricorso, nel testo costituzionale, all'istituto della riserva di legge che contribuisce, tramite il rinvio alla legge, a conferire alla Costituzione un inarrestabile spirito innovativo. La scelta apparve coerente con l'intento di improntare l'apparato normativo ad uno spirito di apertura, di duttilità, non imponendo precetti dispotici o oppressivi, ma tendendo alla totale condivisione di un testo normativo "senza tempo" e arricchito dalla previsione di nobili valori. Si possono cogliere distinti aspetti che denotano la particolare utilità ed efficienza alla riserva di legge, ontologicamente correlata al principio di legalità: il fine garantistico, quello integrativo/supplementare rispetto ai precetti costituzionali e l'apporto, in termini di attualità, operato dal rinvio alle singole produzioni legislative<sup>2</sup>.

La riserva di legge, com'è noto, ha anzitutto una funzione di garanzia, assicurando che in materie particolarmente delicate, le decisioni vengano prese dall'organo più rappresentativo del potere sovrano, cioè dal Parlamento, secondo il dettato previsto dall'articolo 70 Cost.; il riconoscimento, in via esclusiva, del primato della legge ordinaria in tali materie garantisce, quindi, il ricorso a strumenti di legislazione alternativi rispetto alla legge formale.

In secondo luogo ed in termini più pertinenti alla nostra disamina, si manifesta la funzione integrativa del quadro normativo costituzionale che si ottiene con l'istituto in esame, atteso che il rinvio alla legge determina, di fatto, un ampliamento del tessuto costituzionale che si arricchisce delle regole e dei principi contenuti in ogni provvedimento legislativo, sicché potremmo immaginare l'apparato normativo della Costituzione come una raccolta degli originari principi

2. Per consolidato orientamento, si suole distinguere diverse tipologie di riserva di legge tra cui quella "assoluta", attraverso la quale si impone esclusivamente alla legge di disciplinare una materia, con la conseguenza che le sole fonti secondarie ammissibili sono quelle di stretta esecuzione (si pensi, ad es., ai diritti di libertà, come la libertà personale di cui all'art. 13 Cost., la libertà di domicilio di cui all'art. 14 Cost.); quella "relativa", attraverso la quale norme costituzionali riservano alla legge la disciplina dei principi della materia e alle fonti secondarie spetterebbe la normativa attuativa e integrativa di essi (si pensi al disposto di cui agli artt. 23 e 97 Cost.) e la riserva di legge "rinforzata" nelle ipotesi in cui è la stessa disposizione costituzionale a predeterminare, in parte, il contenuto della stessa legge (si pensi a quella disciplinata dall'art. 16, co. 1, Cost.).

e degli ulteriori principi frutto dell'apporto esterno operato dal Legislatore dal 1948 ad oggi.

La prospettiva appena delineata, non appare in dissonanza con il criterio gerarchico e con il principio che assegna primato assoluto alle norme costituzionali nel quadro delle fonti del nostro ordinamento, considerato che l'integrazione operata dalla legge, infatti, opera in termini di efficacia e ha una portata, sia pur diversificata rispetto ai precetti costituzionali, comunque sempre armonizzata con gli stessi, perché a carattere "derivato". Il rinvio operato dalle singole disposizioni costituzionali, dunque, produce un ampliamento in termini di operatività e di attuazione del quadro normativo costituzionale, ponendo in discussione l'esigenza di porre necessariamente mano ad iniziative revisioniste.

Appare legittimo opinare che la ricerca di nuove previsioni normative, determinate dall'esigenza di disciplinare zone d'ombra o vuoti legislativi o ancora di rimodulare materie legislative, per ragioni legate alle più disparate e sopraggiunte esigenze per il nostro ordinamento, non debba necessariamente confluire nell'apparato costituzionale e assumere, di conseguenza, la configurazione di un progetto riformatore della Carta costituzionale. Ci si chiede se non sarebbe più auspicabile una preliminare e approfondita opera di rivisitazione e riordino dell'imponente mole di produzione legislativa vigente, unitamente ad un più accurato lavoro di reinterpretazione del dettato costituzionale, già supportato dal costante lavoro di supplemento della Consulta, prima di orientare tempo ed energie su nuove leggi di revisione costituzionale. In breve, si è così certi che un'attenta rilettura dei precetti costituzionali, anche indirizzata da criteri di sistematicità, non sia già di per sé sufficiente ed esaurientemente dirimente nel lavoro di ricerca di principi costituzionali già inseriti nella Carta costituzionale ed esaurientemente atti ad indirizzare nuove produzioni normative? Altrettanta certezza si può avere che i verbali dell'Assemblea costituente non costituiscano una valida fonte esplicativa del disegno costituzionale, sia in termini di pregnante garanzia di effettività dei suoi precetti, sia in termini di compiutezza e totalità della portata applicativa degli stessi?

Ultimo profilo di caratterizzazione della riserva di legge, afferisce alla capacità della stessa, sia pur indirettamente, di riflettere i suoi effetti di evidente attualità, connaturata in ogni novella legislativa, in favore della Carta costituzionale. Gli effetti estensivi di ogni singola produzione normativa, originata dal rinvio alla legge operato dalle disposizioni costituzionali costituiscono, infatti, infinita fonte di attualità per la nostra Costituzione la quale, riservando alla legge la disciplina di alcune (tra le più delicate e complesse) materie, con efficacia assimilabile alla proprietà "transitiva", aggiorna in via evolutiva i suoi precetti e prende nuova configurazione non solo in chiave interpretativa, ma anche, sia pur indirettamente, con portata precettiva. Sicché, non appare arduo sostenere che,

ogni provvedimento legislativo emanato su “sollecitazione” operata dalle norme costituzionali, va a collocarsi in un compendio di regole e principi che diventano complementari con il dettato costituzionale e gli effetti che esso produce, portano un vento di novità e attualità alla Costituzione, in linea con le esigenze di “aggiornamento” che l’ordinamento, in ossequio alle distinte fasi della Repubblica, volta per volta richiede.

È pur vero che si tratti, nel caso di specie, di una sorta di “beneficio” indiretto per le disposizioni costituzionali, ma è altrettanto vero che è proprio nella natura dell’istituto della riserva di legge la facoltà dispositiva di rinvio ad altri provvedimenti legislativi per integrare il precetto normativo originario (la norma costituzionale), con la conseguenza che, la nuova produzione legislativa, diventi poi parte integrante e complementare allo stesso precetto. Non è pertanto revocabile in dubbio che la portata estensiva della disciplina normativa oggetto di riserva e, consequenziale rinvio, estenda i propri effetti in favore della Costituzione, sia in termini di potenziale utilità e proficuità, sia in relazione all’attualità dei principi oggetto di ogni singola novella legislativa, con tutto ciò che ne consegue in ordine alla correlata esigenza di procedere con una revisione costituzionale.

3. Tra i rilievi introduttivi al precedente paragrafo si è fatto cenno alla particolare struttura della nostra Carta costituzionale, con particolare riguardo al quadro valoriale espresso dai principi fondamentali, dai diritti e dai doveri dei cittadini. L’analisi interpretativa formulata, al di là del dato letterale contenuto nelle richiamate norme, consente di individuare la sussistenza di solidi profili di tutela atti ad estendere la propria portata applicativa a nuove situazioni giuridiche meritevoli di tutela, così da ritenere per lo meno discutibile l’assunto secondo cui la Costituzione presenti a tutt’oggi alcuni vuoti da colmare necessariamente. Si pensi alla categoria dei “nuovi diritti” intesi come un insieme di diritti soggettivi e collettivi che, nel corso degli ultimi decenni, hanno ottenuto, sia pur in forme diverse, un effettivo riconoscimento giuridico, sino a esigere la parificazione rispetto ai diritti fondamentali. Si è parlato di tutela del *diritto alla pace internazionale*, allo *sviluppo economico* e alla *qualità della vita*, così come del diritto ad un *ambiente salubre e protetto*, alla *libertà informatica*, alla tutela *dei consumatori*, ossia di situazioni tutte meritevoli, per il loro rilievo, di essere prese in considerazione e valutate come nuclei generatori di nuovi diritti.

Particolare attenzione, ad esempio, è stato legittimamente posta sull’accennato “diritto a vivere in un ambiente salubre”, tema di particolare complessità, poliedricità e di sicura preminenza. Com’è noto, si tratta di una ferita sempre aperta ed esposta a conseguenze estremamente nocive per l’essere umano, in ordine alla quale sono scaturite svariate iniziative tese al rafforzamento della tutela dell’am-



biente, nella consapevolezza della scarna previsione normativa costituzionale<sup>3</sup>. Si pensi alla riforma del titolo V° della Costituzione, avvenuta con l'adozione della Legge costituzionale n.3 del 2001, che dopo molti anni di dibattiti e di proposte, tra le molte criticità, consentì l'inserimento, nel nuovo art. 117 Cost., della parola *ambiente*. Tramite un'opera atta a ridisegnare l'elenco delle materie assegnate a "titolo esclusivo" dal legislatore alla competenza dello Stato, nell'elenco di cui al comma 2 del citato articolo, furono inserite nuove previsioni afferenti alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre a titolo di *potestà concorrente* alle Regioni venivano assegnati compiti legislativi tesi alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

La revisione costituzionale operata tramite l'inserimento della materia ambientale, tanto nella legislazione esclusiva statale, quanto in quella concorrente/ripartita tra Stato e Regioni, ha senza dubbio rafforzato lo *status* costituzionale, partendo già dal dato unanime del riconoscimento che l'ambiente costituisca, nel nostro ordinamento, un "valore costituzionale". Tale giudizio, diffusamente attribuito in via interpretativa attraverso la lettura sistematica del combinato disposto di vari articoli (fra cui gli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42 Cost.), era stato arricchito da numerose pronunce rese dalla Corte Costituzionale che avevano offerto una qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale riconoscendo, al bene ambientale, un valore primario, assoluto e unitario, non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi, ossia un bene fondamentale garantito e protetto, da salvaguardare nella sua interezza.

Negli ultimi anni si sono susseguite altre proposte di riforma costituzionale, in prevalenza orientate verso la modifica sostanziale dell'art. 9 della Costituzione, unitamente a proposte referendarie in tema di ambiente, ma nessuna di esse è riuscita a sortire gli effetti auspicati, sicché permane il suindicato quadro costituzionale, corroborato dall'ampio apporto giurisprudenziale della Consulta. Il sintetico richiamo ad una delle questioni più dibattute circa l'esigenza di dover porre mano alla revisione costituzionale, si manifesta, a titolo esemplificativo, perfettamente idoneo ad inquadrarne i correlati profili di analisi.

Il profilo che si intende sottoporre a disamina per una doverosa valutazione è

3. Notevole attenzione è stata attribuita alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, basti pensare alla quantità di tavole rotonde, convegni e proposte di legge (anche di revisione costituzionale) che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Considerato l'indubbio interesse per la tematica e gli svariati profili che ne risultano coinvolti, proprio di recente (9-11 luglio 2018) l'Associazione "ELSA Taranto" e l'Associazione studentesca "Giuristi ed Economisti Jonici" hanno organizzato, presso il Dipartimento Jonico di Taranto, un *Summer Course*, consistito in una tre giorni di approfondimento sulla tematica dello "*Sviluppo sostenibile ed economia circolare*", coinvolgendo docenti di svariate discipline, esperti, e dirigenti dei settori della P.A. direttamente coinvolti nel complesso quadro di strategie di tutela dell'ambiente.

quello correlato alla effettiva “necessarietà” e “proficuità” del ricorso alla revisione costituzionale nelle svariate ipotesi in cui è stata evidenziata, nell’indice di gravità e urgenza, l’assenza di una previsione normativa costituzionale in determinate materie e situazioni giuridiche. La riflessione scaturisce dal dubbio se, effettivamente, la riforma della Carta costituzionale rappresenti l’unico rimedio alle singole esigenze di rafforzamento o, in ipotesi meno frequenti, di previsione di nuove discipline normative, ove sia stato ravvisato un vuoto legislativo nel sistema ordinamentale.

L’accennato quadro afferente ai “nuovi diritti”, categoria giuridica che ha trovato un graduale ed effettivo inquadramento e nel cui ambito può collocarsi la richiamata tutela dell’ambiente, può essere utile a fornire già una prima chiave di lettura, se si considera che non si è ritenuto, per ciascuno di essi, di porre mano alla procedura prevista dall’art. 138 Cost., ma si sono succeduti, nel tempo, svariati interventi del Legislatore, del Governo e della Corte Costituzionale e riletture in chiave estensiva e sistematica della Carta costituzionale.

Quanto alla produzione legislativa che ha innovato il nostro ordinamento, essa non può definirsi di certo limitata, forse troppo farraginoso e poco coordinata nelle singole novelle legislative, ma un dato è certo, ossia che il Legislatore non ha lesinato di intervenire e laddove ha ravvisato vuoti o esigenze di riforma, lo ha fatto sistematicamente con prontezza ed efficienza. Parimenti, con la stessa incisività e costanza, si è sviluppata la produzione normativa del Governo, per sua natura meno garante del principio di democraticità e rappresentatività ed espressione di un’attività dettata da criteri di necessità ed urgenza, più di scelte legislative ponderate e dibattute seguendo l’*iter legis*.

L’intervento offerto dalla Consulta in questi decenni, inoltre, ha rappresentato un validissimo supporto in termini di integrazione para-legislativa, di chiarificazione e reinterpretazione dei precetti costituzionali e di aggiornamento e rilettura in chiave di maggiore attualità degli stessi. Particolare pregio ha assunto l’opera della Corte proprio nell’attività interpretativa dei nuovi diritti, nel complesso lavoro teso al contemperamento e al bilanciamento di diritti ed interessi costituzionalmente riconosciuti e tutelati, sempre nell’intento di proteggere, in via prioritaria, la posizione giuridica della persona umana, la dignità e la centralità dell’uomo<sup>4</sup>.

Il quadro solo sinteticamente riportato, induce a riflettere sull’effettiva esigenza di ricorrere necessariamente all’iniziativa riformista finalizzata alla modifica

4. Con la sentenza n.1 del 5/14 giugno 1956 (tra i difensori delle parti processuali che parteciparono al giudizio in quell’occasione vi erano giuristi come Costantino Mortati, Massimo Severo Giannini, Vezio Crisafulli, Giuliano Vassalli e Piero Calamandrei) si ebbe l’affermazione del principio secondo cui la Corte affermava la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, oltre alla decisione di non lasciare zone franche, sottratte al controllo di costituzionalità.



della struttura del testo costituzionale. È pur vero che disciplinare una situazione giuridica attribuendole il rango di norma costituzionale o inserire un principio incidentalmente a quelli già sanciti dalla Carta costituzionale significa attribuire il più elevato livello di tutela e di potenziale effettività, ma è pur vero che non sempre l'intervento produce gli effetti auspicati, in termini di operatività del principio, di necessaria armonia con gli altri principi costituzionali e di maggiore e concreta attualità rispetto alla disciplina già in vigore. Anche nelle rarissime ipotesi – qualora sussistessero – di tematiche che nel nostro ordinamento non siano state oggetto di alcun approfondimento, rimanendo prive di adeguata previsione normativa, non si basa su termini di assoluta certezza l'assunto che debba essere la modifica dell'apparato costituzionale quella più indicata per sopperire alla carenza o al vuoto normativo.

Effettuando una disamina di carattere "statistico" sulle riforme costituzionali che si sono susseguite in questi settant'anni di "reggenza" della Costituzione repubblicana, fatte salve quelle originate, in termini di necessità, da pregresse modifiche legislative che ne avevano precedentemente disapplicato di fatto, la portata applicativa, il "bilancio consuntivo" che può essere rappresentato non appare del tutto convincente<sup>5</sup>; si pensi alla riforma del titolo V° della Costituzione che ha comportato notevoli problematicità attuative, oltre ad innumerevoli giudizi portati al vaglio della Consulta e inopinati progetti tesi al ripristino di una parte del testo previgente, nel tentativo infinito di conferire, nel riparto della potestà legislativa, un giusto equilibrio tra lo Stato e le Regioni<sup>6</sup>.

Un dato è certo: la Carta costituzionale, proprio per la funzione che è chiamata a ricoprire nel nostro ordinamento e di cui si è accennato in premessa, non dovrà mai divenire un groviglio di principi senza un comune denominatore, o essere destinataria delle più disparate iniziative riformiste, talvolta di matrice governativa, spesso prive di una necessaria armonia con i principi costituzionali. Proprio quell'armonia che risulta vitale per consentire di interpretare la nostra Carta costituzionale facendo ricorso al criterio della "sistematicità", tante volte invocato da parte della

5. Si pensi alla modifica dell'art. 51 della Costituzione finalizzata al rafforzamento delle "pari opportunità" fra uomini e donne (legge costituzionale n.1 del 13/15 gennaio 2003), o alla successiva modifica dell'art. 27 per l'eliminazione della pena di morte, anche in riferimento alle leggi militari di guerra (legge costituzionale n.1 datata 8/19 gennaio 2007).

6. Tra i numerosi tentativi di riforma falliti annotiamo: le riforme Bozzi (1985) e Letta (2013) che non furono nemmeno approvate; le leggi di riforma De Mita – Iotti (1993) e D'Alema (1997), che furono approvate ma, avendo un contenuto meramente organizzativo, non ebbero un seguito normativo; le riforme Berlusconi (2006) e Renzi–Boschi (2016) che furono respinte in sede referendaria. Il dato che ne consegue, sembrerebbe confermare la repulsione del nostro sistema costituzionale alle "mega-riforme" e l'apertura alle semplici iniziative di revisione.

dottrina costituzionalistica per risolvere l'apparente carenza, solo letterale, dei valori radicati nella essenza della persona umana, primo fra tutti il "diritto alla vita".

Il quadro di sintesi che si è cercato di mettere in evidenza, pone forti dubbi sull'opportunità e proficuità dell'esasperata ricerca della revisione costituzionale come criterio idoneo a rinvigorire e rinverdire i principi espressi dalla Carta costituzionale che non appaiono, per le ragioni anzidette, pregni di una struttura e un'efficienza "statica", ma che si caratterizzano per un'evidente "dinamicità" e innovatività nella loro parte attuativa e direttamente correlata ai profili di effettività. In tal senso, l'accennata e instancabile opera di reinterpretazione dei valori costituzionali offerta dai Giudici della Consulta, fornisce un notevole apporto in termini di aggiornamento e di incremento del nucleo di principi, limitandosi ad interpretare gli stessi in un'ottica sistematica, evolutiva e conforme al disegno dell'Assemblea Costituente, in ogni profilo indirizzato verso la primarietà e centralità della persona umana.

Spunti conclusivi impongono una necessaria precisazione e un accorato auspicio. Anzitutto, appare doveroso chiarire che quanto appena riportato in ordine alle iniziative di modifica dell'apparato normativo costituzionale non va interpretato in termini di totale avversità allo strumento riformista, atteso che la stessa previsione di cui all'art.138 Cost. disciplina il ricorso alla revisione costituzionale come assolutamente esperibile e pienamente legittimo (sia pur nei ben noti limiti impliciti ed espliciti che investono le disposizioni costituzionali). Altrettanto doveroso, però, si pone l'auspicio che in futuro l'approccio al procedimento di revisione costituzionale sia caratterizzato da un preliminare vaglio, estremamente rigoroso, finalizzato alla verifica dell'effettiva esigenza di apporre modifiche al testo costituzionale. Un controllo che dovrà essere caratterizzato da non pochi requisiti tra cui, l'assoluta necessità della riforma, una severa e minuziosa analisi prognostica sugli effetti connessi alla sua fase attuativa e alla capacità di concreto recepimento dei suoi nuovi precetti per tutto l'ordinamento, l'omogeneità e uniformità rispetto a tutto il vigente apparato normativo costituzionale e, ultima ma non meno rilevante, la carica di pregnante ed effettiva innovatività che possa giustificare la modifica dei parametri costituzionali, in termini di evidente attualità della Carta costituzionale e maggior conformità ai fattori di evoluzione del nostro ordinamento e della nostra società.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A.A.V.V., (2013). I Costituzionalisti e le riforme (Seminario A.I.C., Roma 28 giugno 2013) in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- A.A.V.V. (2009). La Costituzione ieri e oggi (*atti del convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 9 e 10 gennaio 2008*), p.1 ss.
- Amato, G. (2016). L'elasticità delle costituzioni rigide. *Nomos: le attualità del diritto*, 1-2016.
- Baldassarre A. (1979). Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico, in: *Attualità e attuazione della Costituzione*. Bari: Laterza, p. 16 ss.
- Baldassarre A. (2016). Una revisione della costituzione squilibrata che rischia di svuotare tutti i controlli. *Lo Stato: rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, 4, n. 6, p.301 ss.
- Barbera A. (1992). Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme tra plebiscito e referendum, in "Scritti in onore di Aldo Bozzi". Padova: Cedam, p.1 ss.
- Barbera A. (2008). I principi costituzionali da salvaguardare e le istituzioni da riformare, in "I 60 anni della Costituzione italiana - Le radici e le prospettive", Forlì 21-22 novembre 2008, p.88 ss.
- Barbera A., Cammelli M., Pombeni P. (1999). *L'apprendimento della Costituzione: 1947-1957*. Milano: Angeli.
- Caravita di Toritto B. (2018). 70 anni di Costituzione italiana, 60 anni di Unione Europea: i nodi del 2018. *Federalismi.it.*, n.1 editoriale del 03.01.2018.
- Cervati A.A. (1997). La revisione costituzionale, in "Garanzie costituzionali e diritti fondamentali" Roma: Istituto della enciclopedia italiana, p.89 ss.
- Fois S. (1963). *La riserva di legge: lineamenti storici e problemi attuali*. Milano: Giuffrè.
- Lanchester F. (2013). Non ci sono "zone franche" nel Stato di diritto costituzionale. *Nomos: le attualità nel diritto*, 1-2013.
- Lanchester F. (2017). *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*. Padova: CEDAM.
- Grassi S. (2017). La Costituzione siamo noi. *Nomos: le attualità nel diritto*, 1-2017.
- Morrone A. (2008). Voce "Bilanciamento" (giustizia costituzionale). *Enc. dir.*, Annali, II, tomo II, Milano: Giuffrè, p. 185 ss.
- Morrone A. (2016). *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*. Torino: Giappichelli.
- Pace A. (2016). I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo. *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 1-2017.
- Pizzetti F. (2003). Attuazione del progetto costituzionale e nuovo ruolo del legislatore statale e dei legislatori regionali, in: "L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare" Torino: Giappichelli, p.113 ss.
- Romboli R. (2008). Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi. *Foro it.*, 123, n.5, 1, p.1422 ss.
- Romboli R. (2016). Le riforme e la funzione legislativa. *Rivista A.I.C.*, n. 3, p.1 ss.
- Siclari M. (2013). *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*. (Atti del Seminario 11 luglio 2013), Roma: Aracne.