

Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*

ANTONIO RUGGERI**

Abstract: *The paper points out that the legislator's discretion manifests itself in several forms and degrees. This is confirmed both by the constitutional model and by experience. After that, the paper discusses the constraints deriving from outside (especially from the European Union and the international community), as well as others that result from the context in which legislative production is inscribed and takes place. It then focuses on the so-called legislative self-constraints, here understood in a broad sense, as they refer to any form (even tacit) of conditioning coming from previous disciplines to supervening disciplines, and specifically appreciable in an axiologically oriented perspective.*

Sommario

1. La discrezionalità del legislatore: un concetto gommoso, suscettibile di essere manipolato secondo occasionali convenienze. – 2. Forme e gradi della discrezionalità, alla luce delle indicazioni offerte dal modello costituzionale, nella sua ampia articolazione interna (in specie, i casi in cui le opzioni rimesse al legislatore risultano fortemente contratte e talora, in buona sostanza, persino azzerate). – 3. I vincoli per il discrezionale apprezzamento del legislatore discendenti, per un verso, *ab extra* (e, segnatamente, dall'Unione europea e dalla Comunità internazionale) e, per un altro verso, dal contesto quale viene a delinarsi in ambito interno. – 4. La vessata questione degli autovincoli legislativi, qui nondimeno intesi in larga accezione, riferiti cioè ad ogni forma, anche tacita, di condizionamento venuto da discipline pregresse a discipline sopravvenienti (in specie, i limiti ai mutamenti normativi apprezzabili in prospettiva assiologicamente orientata). – 5. Al tirar delle somme.

Data della pubblicazione sul sito: 7 ottobre 2024

Suggerimento di citazione

A. RUGGERI, *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* «Sono particolarmente lieto di dedicare questa succinta riflessione, per ragioni di spazio assai contenuta nello sviluppo argomentativo e nei richiami di letteratura, a G. Serges, studioso da tutti apprezzato, oltre che per la finezza delle analisi, per le non comuni qualità umane» (A.R.).

** Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina. Indirizzo mail: ruggant@unime.it.

1. La discrezionalità del legislatore: un concetto gommoso, suscettibile di essere manipolato secondo occasionali convenienze

Della discrezionalità dei pubblici poteri in genere e del legislatore in ispecie si discorre – come si sa – da tempo; non è, ad ogni buon conto, casuale che il tema abbia negli anni a noi più vicini attratto l'attenzione di non pochi studiosi che vi si sono dedicati anche con studi di respiro monografico¹, nel mentre ancora di recente un'accreditata dottrina ne ha descritto le più salienti espressioni in una succinta ma densa riflessione di ordine teorico-generale².

Della discrezionalità, nelle sue applicazioni alle soluzioni normative adottate dal legislatore, si aveva fino a non molto tempo addietro un'idea mitica e quasi sacrale: proiezione immediata e diretta della parimenti mitica idea di sovranità e di onnipotenza del legislatore, ritenuto in tutto libero di decidere se, quando e con quali contenuti far valere il *munus* conferitogli.

Questo modo di vedere le cose è stato, nondimeno, sottoposto ad un approfondito ripensamento critico ed ormai, a conti fatti, nessuno ormai più in esso si riconosce. D'altronde, è pacifico che vi sono non pochi casi, cui la Carta costituzionale fa esplicito riferimento, al ricorrere dei quali il legislatore, in esercizio della funzione demandatagli, va incontro a limiti dalla varia consistenza ed intensità: come dire, insomma, che la discrezionalità può, per determinazione della stessa legge fondamentale della Repubblica, contrarsi ovvero espandersi a fisarmonica in ragione di taluni beni della vita o interessi giudicati ora più ed ora meno meritevoli di tutela. D'altro canto, l'idea della onnipotenza del legislatore, portata alle sue ultime e conseguenti espressioni, fa a pugni con quella di Costituzione e di Stato costituzionale. Ne era avvertita – come si sa – la più avveduta dottrina già in regime di flessibilità costituzionale³; e – com'è evidente – in regime di rigidità il punto può dirsi definitivamente e con ancora maggiore fermezza fissato. Ciò che, invece, non è affatto chiaro è fin dove la discrezionalità possa risultare contratta, ovverosia cosa resti – secondo modello e, più ancora,

¹ Indicazioni in A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, e G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024.

² G. SILVESTRI, *La discrezionalità tra legalità e giurisdizione*, in *Sist. pen.* (www.sistemapenale.it), 16 maggio 2024.

³ Sopra tutti, v. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), rist., Giuffrè, Milano 1964.

secondo esperienza – della politicità delle soluzioni normative che si rivestono della forma della legge (o di atti a questa equipollenti⁴).

La questione richiede di essere inquadrata all'interno di una generale riconsiderazione degli equilibri istituzionali, in ispecie dei rapporti tra gli organi

⁴ Con riguardo a questi ultimi (e, segnatamente, ai decreti-legge ed ai decreti legislativi), peraltro, la discrezionalità risulta essere ulteriormente, in varia misura, compressa. L'autore degli atti normativi di urgenza, infatti, pur dotando questi ultimi dei contenuti ritenuti di volta in volta congrui in relazione alla situazione di fatto cui occorre far fronte, deve comunque prefigurarsi in partenza quali di essi potrebbero risultare sgraditi alla maggioranza parlamentare, sì da essere quindi messi da canto in sede di conversione degli atti suddetti o, addirittura, da poterne determinare la bocciatura. È pur vero, nondimeno, che, al ricorrere di talune emergenze particolarmente gravi, possono essere varate dal Governo normative idonee persino a derogare al dettato costituzionale, a volte agli stessi principi fondamentali (o, meglio, a sospenderne l'efficacia o, come che sia, a non farla valere in modo pieno), come ad es. si è avuto negli anni bui del terrorismo rosso; e la giurisprudenza – come si ricorderà – ha chiuso un occhio (o, forse, tutti edue...) davanti a siffatte discipline, eufemisticamente qualificate come “insolite” e giustificate, appunto, in nome della peculiare, eccezionale situazione di fatto, premurandosi tuttavia di precisare che le stesse avrebbero perduto validità laddove il loro vigore fosse stato protratto una volta cessata l'emergenza (sent. n. 15 del 1982, fatta oggetto di una copiosa messe di commenti di vario segno). *Mutatis mutandis*, qualcosa di simile si è avuto altresì in occasione del prepotente manifestarsi della pandemia da Covid-19, per far fronte alla quale si è fatto luogo all'adozione di atti, quali i discussi (e discutibili) decreti del Presidente del Consiglio, sia per forma che per sostanza problematicamente conciliabili con l'ordine delle fonti stabilito dalla Carta e con i limiti da questa discendenti. Ebbene, in presenza di discipline siffatte, si può discutere se la discrezionalità si sia espansa o, all'opposto, abbia patito una vistosa contrazione. E, invero, non va confusa l'efficacia sostanziale degli atti con la scelta dei contenuti di cui questi ultimi sono stati dotati. La prima, infatti, ha avuto una crescita oggettivamente abnorme, portandosi oltre i confini segnati dalla Carta; la seconda, di contro, si è trovata soggetta a vincoli di scopo stringenti, apprezzabili secondo ragionevolezza, dal momento che alcune soluzioni normative adottate possono dirsi obbligate dalla peculiare, particolarmente sofferta, congiuntura in occasione della quale sono venute alla luce. Certo, la medesima situazione di fatto avrebbe potuto essere fronteggiata con misure anche significativamente diverse; ad ogni buon conto, dei vincoli di ordine teleologico suddetti non può essere misconosciuta la considerevole consistenza. Quanto, poi, ai decreti legislativi, la contrazione della discrezionalità risulta *per tabulas* dalle indicazioni risultanti dalla legge di delega; e, seppur non di rado queste ultime siano apparse assai incerte ed approssimative, persino evanescenti quando non del tutto assenti, è pur vero che una qualche forza normativa alla fonte parlamentare debba, ad ogni buon conto, essere riconosciuta, in ragione appunto dei contenuti di cui la stessa si sia dotata (e si doti).

d'indirizzo politico e gli organi di garanzia e, ulteriormente specificando, tra il legislatore e i giudici.

Piaccia o no (ed a me, francamente, non piace), ormai la discrezionalità somiglia ad una sostanza porosa o, forse meglio, gommosa, suscettibile di essere manipolata a piacimento e secondo occasionali convenienze, esattamente con la stessa facilità con cui i bambini giocano con la plastilina.

Il momento di svolta è stato, con ogni probabilità, segnato dal crollo di un “antico feticcio”, per riprendere ed adattare al caso nostro una felice espressione – come si sa – ad altro fine coniata: le “rime obbligate” di crisafulliana memoria, ormai sostituite – per riprendere una formula d'uso corrente – dalle “rime possibili” o – come pure si è detto da una sensibile dottrina – dai “versi sciolti”⁵.

⁵ Quest'ultima formula si deve – come si sa – a D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi diri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sist. pen.* (www.sistemapenale.it), 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.; la prima ricorre nei discorsi di molti studiosi, tra i quali S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2021, 9 dicembre 2021, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 5/2023, 5 settembre 2023, 1 ss. In tema, v., inoltre, AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova “stagione” nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, a cura di E. Malfatti-V. Messerini-R. Romboli-E. Rossi-A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2023, 12 settembre 2023, 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2023; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., spec. 297 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2023, 1 ss.; notazioni di vario segno, poi, in più contributi al convegno di Como del 26 e 27 maggio 2023 su *I 70 anni della legge n. 187 del 1953*:

Sia chiaro: delle “rime obbligate” si è non di rado fatto un utilizzo alquanto... libero; la loro esistenza, espressiva di una soglia insuperabile in sede di controllo e di riscrittura dei testi di legge da parte della Consulta, aveva tuttavia un valore in sé e per sé di non poco rilievo: marcava, cioè, i confini, seppur mobili, di un’area materiale considerata invalicabile dallo stesso giudice costituzionale. Rappresentava, in buona sostanza, l’ultima risorsa utilizzabile al fine di tenere ad ogni modo distinti i ruoli degli organi e, perciò, di preservare una qualche tipicità delle attività dagli stessi svolte, malgrado le manipolazioni dei testi di legge – com’è noto – si siano sempre avute ma, appunto, entro certi limiti.

C’è, poi, un “sommerso” – se così vogliamo chiamarlo – la cui consistenza non può essere ignorata o, come che sia, indebitamente sottostimata, per quanto risulti assai problematico (forse, per vero, impossibile) stabilirne la misura. Al pari di un *iceberg* che si sottrae alla vista proprio nella sua maggior portata, qui infatti si riesce a vedere solo la punta, costituita – fuor di metafora – dai casi in cui particolarmente vistoso risulta essere lo scostamento di certe pratiche giuridiche dal modello per le stesse fissato. Mi riferisco, dunque, ai casi di rifacimento della sostanza normativa per via d’interpretazione, in ispecie da parte dei giudici comuni, oltre che naturalmente della stessa Corte. Non può, invero, ignorarsi al riguardo che, già al tempo in cui si riconosceva la esistenza del vincolo della osservanza delle “rime obbligate”, nella consapevolezza che a talune manipolazioni dei testi operate alla luce del sole (in particolare, a mezzo di pronunzie additive) non avrebbe potuto farsi luogo, il giudice costituzionale ha preferito imboccare la via, pure in talune congiunture obiettivamente impervia, del rifacimento normativo per via d’interpretazione, specie facendo un uso assai marcato (e, appunto, forzoso) del canone della interpretazione conforme; e analogo indirizzo hanno talvolta adottato anche i giudici comuni che, persuasi delle difficoltà esistenti in ordine all’accoglimento di questioni di costituzionalità in cui si sarebbero prospettate vistose manipolazioni dei testi di legge, hanno preferito essi pure battere la via della interpretazione conforme.

Certo, rimane la differenza di fondo in ordine agli effetti rispettivamente discendenti da manipolazioni dei testi operate da decisioni ablativie e manipolazioni della sostanza normativa degli stessi per via d’interpretazione. Se, però, si ha riguardo al dato oggettivo della consistenza delle manipolazioni stesse, non può negarsi che quella esibita nella seconda delle circostanze ora evocate sia a volte ancora maggiore di quella che si ha nella prima.

l’occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale, a cura di G. Grasso e A. Stevanato, Editoriale Scientifica, Napoli 2024.

2. Forme e gradi della discrezionalità, alla luce delle indicazioni offerte dal modello costituzionale, nella sua ampia articolazione interna (in specie, i casi in cui le opzioni rimesse al legislatore risultano fortemente contratte e talora, in buona sostanza, persino azzerate)

Della discrezionalità del legislatore la Carta offre una vasta gamma di espressioni. A volte è fatta salva unicamente nell'*an*, in relazione cioè all'opportunità dell'adozione di un determinato atto che, nondimeno, laddove venga alla luce è obbligato a conformarsi in tutto e per tutto allo standard per esso precostituito. Così è, ad es., a stare alla tesi ormai affermatasi, per ciò che attiene alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ed alle leggi che a questi ultimi danno esecuzione. In realtà, come si sa, è prassi corrente racchiudere le due norme aventi la finalità suddetta nel medesimo atto che perciò, nel momento in cui vede la luce, le produce entrambe. Per vero, potrebbe ritenersi che la posizione delle norme della prima specie crei un vincolo a carico del legislatore in ordine alla posizione altresì delle norme della seconda specie. Si sarebbe, dunque, in presenza di un caso del tutto peculiare di autovincolo legislativo avente fondamento nel principio dell'affidamento e, a conti fatti, apprezzabile – come si dirà meglio a momenti – secondo ragionevolezza. Se ci si pensa, anche la norma di autorizzazione alla ratifica potrebbe considerarsi *quodammodo* vincolata in ordine all'*an*, in forza del principio dell'affidamento, una volta sottoscritto il patto internazionale e creata dunque l'aspettativa nella controparte circa il sollecito seguito datovi in ambito interno. Il punto è, però, che – come si sa – non risulta stabilito alcun termine nella Carta in ordine all'adempimento degli accordi raggiunti in seno alla Comunità internazionale, per quanto nella "logica" del seguito doveroso il termine stesso possa, ancora una volta, apprezzarsi secondo ragionevolezza. Nei fatti, non sono stati rari i casi in cui è trascorso inutilmente un considerevole lasso di tempo prima (o, addirittura, senza) che i patti siglati in seno alla Comunità internazionale siano stati recepiti in ambito interno.

Come che sia di ciò, è noto che delle leggi di cui ora si discorre è stabilito nella Carta un modo tipico di espressione, i cui contenuti risultano pertanto precostituiti.

Assai più fluido e, per certi versi, sfuggente appare essere il quadro che si ha in relazione a norme sostantive della Carta giudicate in varia misura bisognose di attuazione legislativa: un concetto, questo di "attuazione", peraltro caricato di plurime valenze, secondo quanto risulta avvalorato da una copiosa giurisprudenza

in seno alla quale il termine ricorre assai di frequente, con significati nondimeno assai vari⁶.

È qui – se ci si pensa – il *punctum crucis* della questione ora discussa. Non poche volte, infatti, la Consulta sollecita il legislatore a far luogo alla disciplina di taluni beni della vita o interessi costituzionalmente protetti e bisognosi di urgente regolazione ovvero alla modifica di una disciplina preesistente giudicata gravemente carente o, come che sia, non più adeguata ai tempi⁷.

Anche a questo riguardo si è registrato negli anni a noi più vicini un significativo cambiamento nel modo di porsi della Corte nei riguardi del legislatore; e, mentre in passato molte volte il giudice costituzionale, assumendo di non potere far luogo a pronunzie manipolative dei testi di legge, si limitava a prospettare il bisogno di una disciplina congrua rispetto alle attese manifestate dalla comunità statale, col tempo si sono fatti ulteriori passi in avanti e, anzi, l'atteggiamento del giudice costituzionale si è rivelato viepiù pressante ed incisivo, non trattenendosi dal somministrare un pugno di indicazioni essenziali in ordine ai contenuti della normazione a venire. Se n'è avuto che alcune pronunzie della Corte – come si è fatto in altri luoghi notare – hanno sempre più di frequente assunto le sembianze di veri e propri atti di “delega”. A fronte, poi, della pervicace, ostinata inerzia degli organi preposti alla produzione giuridica, si è fatto luogo alla invenzione di tecniche decisorie, la più rilevante delle quali è forse data da quella della “doppia pronuncia” inaugurata in Cappato, volte a rendere viepiù stringente il vincolo per il legislatore. Tecniche e contenuti hanno, dunque, esercitato un'azione a tenaglia, in vista del raggiungimento dello scopo.

Di qui un duplice effetto, apprezzabile a più piani e da prospettive parimenti diverse.

Per un verso, si è assistito (e si assiste) ad una frequente, vistosa confusione dei ruoli istituzionali, con grave pregiudizio per quel principio della separazione dei poteri che – come si sa – è una delle due gambe su cui si regge l'idea di Costituzione. Per un altro verso, è risultata viepiù contratta la discrezionalità del legislatore, essendo quest'ultimo sollecitato a porre mano alla confezione di atti di normazione in larga misura sotto dettatura del giudice costituzionale.

⁶ Sul concetto di “attuazione” costituzionale e le sue più salienti espressioni, v., part., G. SILVESTRI, *L'attuazione della Costituzione*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, V, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 4137 ss.

⁷ In tema di anacronismi legislativi rammento qui solo uno scritto dello studioso cui queste notazioni sono *toto corde* dedicate: v., dunque, G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000, I, 684 ss. Cfr., volendo, il mio *Il diritto “vecchio” e i modi del suo possibile svecchiamento, al servizio dei diritti fondamentali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2012, 31 gennaio 2012, 1 ss.

3. I vincoli per il discrezionale apprezzamento del legislatore discendenti, per un verso, *ab extra* (e, segnatamente, dall'Unione europea e dalla comunità internazionale) e, per un altro verso, dal contesto quale viene a delinearsi in ambito interno

Al di là dei casi – come si è appena rilevato, non infrequenti – in cui gli apprezzamenti discrezionali del legislatore risultano variamente condizionati da indicazioni venute dalla giurisprudenza, in non poche altre circostanze gli stessi, pur se ad una prima (ma erronea) impressione si considerano idonei ad esprimersi liberamente, in realtà soggiacciono ugualmente a vincoli dalla varia intensità discendenti ora da normative venute *ab extra* ed ora dal contesto quale si presenta in ambito interno.

Per l'uno e per l'altro verso, si ha nuovamente conferma del fatto che, contrariamente a ciò che comunemente si pensa, non è vero (o, meglio, non è sempre vero) che la produzione normativa, specie in forma di legge, è attività libera nel fine, per antonomasia espressiva d'indirizzo politico nella sua più qualificante accezione⁸.

Il vero è che, per ragioni che non possono essere ora in modo adeguato rappresentate⁹, l'indirizzo politico, proprio nella sua fase di maggior rilievo, la teleologica, appare essere in crisi. Si pensi solo, al riguardo, all'incidenza esercitata da plurime e soffocanti emergenze che distolgono i decisori politici dal percorrere taluni itinerari dapprima stabiliti e, dunque, li obbligano a rinunciare al proposito di realizzare, a volte in considerevole misura, gli obiettivi prefissati¹⁰. La stessa

⁸ Secondo la più raffinata elaborazione teorica, l'indirizzo in parola si articola e svolge in tre fasi, la più qualificante delle quali è appunto data dalla posizione dei fini da raggiungere [v., part., gli studi di T. MARTINES, tra i quali la nota voce *Indirizzo politico* scritta per l'*Enc. dir.*, XXI (1971), 134 ss.; per la dottrina formatasi in regime fascista, indicazioni nell'accurato saggio di C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2018, 11 marzo 2018, 1 ss.].

⁹ ... e in merito alle quali ragguagli possono, volendo, aversi dai miei *I diritti fondamentali tra indirizzi politici internamente eterogenei ed oscillanti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2024, 2 giugno 2024, 98 ss., e *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, in *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 18/2024, 29 luglio 2024, IV ss.

¹⁰ Per vero, si è fatto da più d'uno notare che, proprio nel tempo straordinario dell'emergenza (in specie, di quella sanitaria), si sarebbe avuto un risveglio dell'indirizzo politico dal suo annoso letargo, secondo quanto è avvalorato dalla messa a punto del PNRR. In disparte, però, la circostanza per cui non merita di essere generalizzata una

attuazione dei fini procede talora – come dire? – a *zig-zag*, in modo non lineare e continuo, e – ciò che qui specificamente importa – soggiace a vincoli anche molto gravosi che hanno al di fuori del terreno politico la fonte da cui discendono e i modi di espressione.

Si pensi, ad es., con riferimento all'emergenza sanitaria da Covid-19, alle indicazioni date dagli scienziati e dagli esperti in genere per far fronte alla pandemia. In generale, lo sviluppo scientifico e tecnologico lascia segni viepiù numerosi e marcati praticamente su tutte (o quasi) le espressioni della vita di relazione e, perciò pure, sulla direzione politica e sulla normazione che ne è la più qualificante espressione¹¹.

conclusione tutt'al più valevole per un certo lasso temporale, l'incedere in un clima politico confuso e reso rovente da continue e gravi tensioni e contraddizioni in seno alle forze di maggioranza, per un verso, e vistose carenze (delle quali si dirà a momenti) di cui si è avuto (e si ha) riscontro in ordine alla definizione di linee politiche coerenti e della loro parimenti coerente attuazione, per un altro verso, danno conferma *per tabulas* della crisi, di cui si fa parola nel testo, che ormai da tempo affligge l'indirizzo stesso.

¹¹ Sul rapporto tra scienza e diritto (in specie, diritto costituzionale) la letteratura è ormai assai copiosa: solo per alcune prime, essenziali indicazioni, v. L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 1/2021, 12 maggio 2021, 132 ss.; AA.VV., *Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà in memoria di Paolo Carrozza*, a cura di A. Lo Calzo-L. Pace-G. Serges-C. Siccardi-P. Villaschi, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2/2021, Quad. n. 3, fasc. spec. monografico; AA.VV., *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, a cura di G. Ferri, ESI, Napoli 2022; AA.VV., *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, a cura di P. Costanzo-P. Magarò-L. Trucco, Editoriale Scientifica, Napoli 2022; AA.VV., *Diritti fondamentali e incidenza dei risultati provenienti dalla scienza: esperienze a confronto*, a cura di G. Campanelli, A. Lo Calzo e M. Ruiz Dorado, Pisa University Press, Pisa 2022; L. DELCORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2022; AA.VV., *Diritti di libertà e nuove tecnologie*, a cura di A. Morelli, in *Dir. cost.*, 1/2023; E. CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di "non contraddizione" e diritto alla salute*, in *Amb. dir.* (www.ambientediritto.it), 2/2023, 1 ss.; O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Enc. dir., I tematici*, V (2023), 410 ss., e, dello stesso, *La forma quadrangolare della geometria del/i potere/i digitale/i e il passaggio ad un costituzionalismo digitale procedurale*, in *European Law Journal*, 14 agosto 2023, nonché *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quad. cost.*, 3/2023, 569 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, 3/2023, 543 ss.; AA.VV., *Processi democratici e tecnologie digitali*, a cura di G. Di Cosimo, Giappichelli, Torino 2023; F. BALAGUER CALLEJON, *La*

Di quali contenuti dotare gli atti di normazione allo scopo venuti alla luce (e, prima ancora, se far luogo alla loro adozione) può, sì, dirsi essere il frutto di

Constitución del algoritmo, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2023; AA.VV., *La democrazia della società digitale. Tensioni e opportunità*, a cura di E. di Carpegna Brivio e A. Sancino, Giappichelli, Torino 2023; V. CORNELI, *Sovranità tecnologica: intelligenza artificiale e valori costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 2/2023, 4 giugno 2023, 41 ss.; M. PROIETTI-A. VENANZONI, *La sovranità digitale tra sicurezza nazionale e ordine costituzionale*, Pacini, Pisa 2023; i contributi su *Diritti fondamentali e democrazia nel costituzionalismo digitale* che sono in *La citt. eur.* (www.lacittadinanzaeuropeaonline), 2/2023; F. CIRILLO, *Neurodiritti: ambiguità della "libertà cognitiva" e prospettive di tutela*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2023, 12 luglio 2023, 666 ss., e, dello stesso, *Neuroprivacy. Problemi teorici e prospettive costituzionali*, Giappichelli, Torino 2023; A. VENANZONI, *Dalla frontiera americana alla frontiera elettronica: antiche e nuove libertà costituzionali nello spazio digitale*, in *Pol. dir.*, 4/2023, 595 ss.; AA.VV., *Diritto e tecnologia. Precedenti storici e problematiche attuali*, a cura di G. Di Rosa-S. Longo-T. Mauceri, ESI, Napoli 2024; AA.VV., *Processi politici e nuove tecnologie*, a cura di M. Calamo Specchia, Giappichelli, Torino 2024; N. MINISCALCO, *Intelligenza artificiale in movimento. L'impatto sui diritti costituzionali della smart mobility*, Wolters Kluwer, Milano 2024; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, Torino 2024; i contributi al convegno su *Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela della persona in tempi di crisi*, svoltosi presso l'Università "Kore" di Enna dal 21 al 23 novembre 2023, i cui *Atti*, a cura di P. Bargiacchi e F. Vecchio, possono vedersi in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org); P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giappichelli, Torino 2024. Infine, v. i contributi su *Corti e Scienza* ospitati da *Biolaw Journal* (www.teseo.unitn.it), 2/2024, 28 giugno 2024; M.C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 17/2024, 24 luglio 2024, 150 ss.; nella stessa Rivista, V. DE SANTIS, *Identità e persona all'epoca dell'intelligenza artificiale: riflessioni a partire dall'IA Act*, 19/2024, 7 agosto 2024, 137 ss.; G. DE MINICO, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2024, 29 aprile 2024, 85 ss.; O. POLLICINO -P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Bocconi University Press, Milano 2024; A. FORMISANO, *L'impatto dell'intelligenza artificiale in ambito giudiziario sui diritti fondamentali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 22/2024, 11 settembre 2024, 112 ss., e, volendo, anche i miei *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2022, 4 febbraio 2022, 130 ss.; *Il doppio volto del rapporto tra scienza e diritti fondamentali (note minime su un'annosa questione)*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2024, 26 luglio 2024, 169 ss., e, con specifico riguardo al rapporto tra tecniche decisorie e diritti, *Nuovi diritti fondamentali, nuove tecniche decisorie, nuovi equilibri (rectius, squilibri) istituzionali*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 3/2023, 24 novembre 2023, 477 ss.

decisioni adottate dagli organi competenti (e, risalendo, in buona sostanza, dai partiti e dal personale politico che è in questi chiamato ad assumersi le maggiori responsabilità); e, però, le decisioni stesse in casi viepiù ricorrenti somigliano a dei “contenitori” entro i quali si riscontra un *mix* di materiali dalla varia provenienza e fattura, anche dunque in non secondaria misura dal mondo della scienza e della tecnica. Avuto specifico riguardo ai modi maggiormente efficaci di tutela dei diritti fondamentali¹² e sia pure col costo di operare una schematizzazione, di necessità eccessivamente semplificante e forzosa con cui dare una efficace rappresentazione dei tratti maggiormente qualificanti ed espressivi dell’ordinamento, si potrebbe dire che allo “Stato legislativo”, che ha avuto soprattutto nel corso della fortunata, esaltante stagione liberale la sua massima espressione, è succeduto lo “Stato giurisdizionale” e, quindi, lo “Stato scientifico”. Il vero è, però, che le etichette in parola richiedono di essere tutte assieme apposte al medesimo “contenitore”, se si conviene – come deve – che legislatore e giudici (ed altri operatori ancora, quali gli amministratori) sono di necessità complementari e che tutti, ad ogni buon conto, non possono fare a meno del sussidio offerto, in congiunture viepiù ricorrenti, dal mondo della scienza e della tecnologia.

Quanto, poi, ai vincoli di carattere normativo discendenti a carico della discrezionalità, un particolare rilievo va assegnato – come si accennava poc’anzi – a quelli provenienti *ab extra*, in ispecie dall’Unione europea e dalla Comunità internazionale. In casi crescenti, infatti, la legislazione varata in ambito interno appare dunque essere di “attuazione” (in senso lato) nei riguardi di discipline pregresse. È pur vero che lo Stato concorre, per la sua parte, alla loro adozione; ad ogni buon conto, al di là della misura in cui siffatto concorso si realizza, non è l’esclusivo decisore politico, artefice della normativa in parola.

Il fenomeno dell’attuazione si riproduce, poi, a cascata in ambito interno; e così la legislazione regionale è *quodammodo* attuativa di quella statale, pur laddove – si faccia caso – ciò non sia apertamente dichiarato; non a caso, d’altronde, un’accreditata dottrina discorreva delle leggi regionali quali fonti “subprimarie”. Come si viene dicendo, se un siffatto modo di vedere le cose dovesse reputarsi condivisibile, se ne dovrebbe avere la generalizzazione, considerarsi cioè valevole per la stessa legislazione statale in rapporto con quella eurounitaria (e, per certi versi, anche con quella internazionale).

¹² Il riferimento a questi ultimi è naturale e doveroso allo stesso tempo, dal momento che – come si sa – è in essi che si rinviene il cuore pulsante dell’idea di Costituzione e di Stato costituzionale, giusta la mirabile, ad oggi insuperata, definizione datane dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

4. La vessata questione degli autovincoli legislativi, qui nondimeno intesi in larga accezione, riferiti cioè ad ogni forma, anche tacita, di condizionamento venuto da discipline pregresse a discipline sopravvenienti (in ispecie, i limiti ai mutamenti normativi apprezzabili in prospettiva assiologicamente orientata)

I casi nondimeno maggiormente sfuggenti, per ciò che attiene al carattere variamente condizionato della produzione legislativa (e normativa in genere), si hanno in relazione agli autovincoli legislativi, cui si è già fatto cenno¹³.

Debbo subito far luogo al riguardo ad una precisazione. Usualmente, se ne discorre in relazione alle previsioni legislative che fanno obbligo allo stesso legislatore di innovare a discipline anteriori unicamente in modo espresso o che variamente pongono limiti alla produzione a venire. A mia opinione, però, se ne può dare una più larga accezione, sì da riferirsi ai casi in cui, per il mero fatto della sussistenza di una disciplina pregressa, da quest'ultima discendano limiti ora più ed ora meno intensi per la normazione sopravveniente.

La questione si coglie nella sua essenza in prospettiva assiologicamente orientata. Come mi sono da tempo sforzato di argomentare in più luoghi¹⁴, in presenza di discipline positive dotate di “copertura” da parte dei valori fondamentali cui dà voce la Carta, la loro eventuale modifica *in peius* ridonderebbe immediatamente a carico della norma o delle norme di “copertura”, portando pertanto all'effetto della invalidità dell'atto che vi faccia luogo. È chiaro che possono darsi circostanze che impongano quest'esito, come si è veduto poc'anzi trattando delle emergenze per un verso e, per un altro verso, dei vincoli provenienti *ab extra*, in ispecie dall'Unione europea per ciò che attiene alla tenuta dei conti pubblici. Parimenti chiaro è che i diritti fondamentali avanzano pretese crescenti di appagamento; e, poiché quest'ultimo per molti di essi comporta costi assai elevati, è di tutta evidenza come non possa assistersi ad una *escalation* senza fine.

Il vero è che ogni disciplina normativa soggiace, a mia opinione, sempre ad un sindacato secondo ragionevolezza che, nondimeno, il più delle volte si maschera in modo tale da non uscire allo scoperto. E, però, il giudice delle leggi deve ogni volta interrogarsi a riguardo delle conseguenze discendenti dalla eventuale caducazione dell'atto impugnato: soppesare, in ispecie, la “situazione normativa” quale appare

¹³ Riferimenti in tema di autovincoli possono aversi da A. ALBERTI, *Riflessioni sugli autovincoli legislativi*, in AA.VV., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, a cura di M. Cavino e L. Conte, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, 195 ss.

¹⁴ Ho cominciato a discorrerne già nel mio primo contributo monografico in tema di fonti: v., dunque, volendo, il mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, 240 ss.

essere vigente l'atto stesso con quella che potrebbe aversi per effetto di una decisione ablativa, manipolativa o non che sia¹⁵; ed è chiaro che la ragionevolezza degli atti sottoposti a giudizio ha poi da rispecchiarsi nella ragionevolezza degli atti che li sottopongono a scrutinio di validità, per quanto – come si sa – gli stessi non siano sanzionabili per il caso che si presentino privi di siffatta loro proprietà essenziale¹⁶.

D'altro canto, è pur sempre la ragionevolezza a spingere il legislatore ad attivarsi ovvero a non attivarsi, lasciando così com'è la normativa in vigore, laddove esistente, ovvero demandandola tacitamente a fonti di autonormazione da parte di gruppi sociali; e ciò – si faccia caso – vale tanto per la legislazione comune quanto per quella costituzionale¹⁷. La ragionevolezza – come si vede – ha da giocare un ruolo di primario rilievo, ancora prima che in ordine ai contenuti di cui va dotato un nuovo atto di normazione, in merito all'*an* della produzione giuridica.

Un nervo dolente resta, ad ogni buon conto, ad oggi scoperto, la cui consistenza si coglie in tutto il suo considerevole rilievo specificamente in sede di controllo; ed è che, mentre l'irragionevolezza delle leggi venute alla luce può essere in non pochi casi rilevata, l'irragionevolezza delle omissioni c.d. assolute non può ad oggi essere efficacemente contrastata¹⁸. Si è tentato, per vero, da parte di molti studiosi di

¹⁵ Sulla “situazione normativa” quale oggetto del sindacato di costituzionalità, v. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2022, 105 ss.

¹⁶ Per dir meglio, non si dà–com'è noto–alcuna specie d'impugnazione delle decisioni della Corte costituzionale (art. 137, ult. c., Cost.) ma nulla può impedire che forme occulte, seppur indebite, di sanzione si abbiano ugualmente, ad es. ignorandosi puramente e semplicemente alcune indicazioni in esse date e considerate abnormi dagli operatori restanti o dalla comunità ovvero facendole oggetto di sostanziale travisamento in sede applicativa (si rammenti, ad es., al riguardo, la discussa vicenda della pronunzia sulla *robin tax* e il non seguito avuto da parte della stessa autorità remittente).

¹⁷ Del “non normato” costituzionale si tratta nel mio *Il “non normato” costituzionale e le sue specie*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2022, 10 ottobre 2022, 37 ss. Dello “spazio costituzionale neutro” si discorre in A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 133.

¹⁸ In tema, tra gli altri, A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, cit.; F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2023, 14 luglio 2023, spec. 617 ss.; A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 127 ss.; M. BARONI, *Se la Corte si fa (gioco)forza legislatore. Alcune considerazioni intorno a Corte cost. n. 110/2023*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 19/2024, 7 agosto 2024, 1 ss.; infine, in prospettiva

escogitare alcuni rimedi a questo stato di cose, senza nondimeno che gli stessi abbiano sortito gli effetti sperati; e ciò, senza peraltro tacere che risulta molte volte problematico stabilire a partire da quale momento l'omissione in parola può dirsi acclarata, ovverosia qual è il tempo ragionevole di attesa perché se ne possa predicare, senza soverchie incertezze, la esistenza.

D'altro canto, non può ignorarsi la circostanza, che qui pure tengo a non far passare sotto silenzio, secondo cui il ceto politico è afflitto da annose e gravi carenze che non possono (e non devono) essere colmate oltre misura dai giudici e dagli organi di garanzia in genere. Non si dimentichi, poi, che gli interventi operati in sede processuale presentano di necessità carattere frammentario, casistico appunto, e non sono ad ogni buon conto in grado di "supplire" agli organi della direzione politica per ciò che attiene alla messa a punto di progetti organici di regolazione della vita sociale. Torna qui – come si vede – in primo piano quella crisi dell'indirizzo politico di cui si è fatta poc' anzi parola, resa viepiù vistosa nella sua ormai endemica gravità dal degrado culturale – come lo si è altrove chiamato – del personale politico, anche di quello che risulta gravato da compiti e responsabilità istituzionali di primo piano.

Giova, poi, tenere a mente la circostanza per cui a volte è ancora più grave e foriera di inconvenienti di non poco momento la venuta alla luce di atti di normazione aventi certi contenuti piuttosto che il difetto assoluto di discipline legislative. Per quanto, invero, i primi possano poi essere in qualche modo emendati e in non secondaria misura riscritti in sede di controllo, per un verso non è agevole che quest'ultimo si abbia (o, comunque, che si abbia in tempi significativamente ridotti), nel mentre, per un altro verso, i rimedi adottati dai garanti possono poi aversi unicamente a certe condizioni ed essere quindi apprezzati pur sempre fino ad un certo punto e non oltre.

Si pensi, ad es., alle leggi "radicalmente oscure", come le ha, in modo volutamente ridondante, chiamate la Consulta (spec., nella discussa e discutibile sent. n. 110 del 2023), in relazione alle quali l'arma del rifacimento normativo a mezzo di una pronunzia manipolativa si rivela – com'è chiaro – spuntata; leggi, peraltro, che, per il fatto stesso della loro venuta alla luce, sono delle vere e proprie mine vaganti, non potendosi escludere che, prima che la loro oscurità sia rilevata dalla Corte¹⁹, ricevano ugualmente una qualche applicazione (chissà, ovviamente, con quali contenuti...).

comparata, AA.VV., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Cassetti e A.S. Bruno, Giappichelli, Torino 2019.

¹⁹ In realtà, per ragioni che non possono qui essere esplicitate, a mio modo di vedere, atti "radicalmente oscuri" sono da considerare, più (e anzi) che viziati da irragionevolezza,

Per altro verso, le stesse pronunzie ablative che dovrebbero sancire la definitiva inapplicabilità *erga omnes* degli atti che ne sono oggetto potrebbero ricevere seguiti inusuali, anche eccentrici: a conferma del fatto che il versante dei controlli e degli effetti dagli stessi prodotti risulta—come si diceva—ad oggi bisognoso di urgenti integrazioni e correzioni. Il che, poi, vale come dire che non bastano gli interventi (in specie per mano della Consulta) volti a sanzionare usi cattivi della discrezionalità del legislatore laddove allo stesso tempo non siano disponibili strumenti idonei ad incidere efficacemente sulla discrezionalità degli operatori chiamati a dare seguito ai verdetti del giudice costituzionale.

Questo versante è, infatti, ad oggi in buona sostanza scoperto, bisognoso dunque di essere coltivato come si conviene al fine di dare concretezza alle pronunzie della Corte e preservarne l'effettiva osservanza che, a conti fatti, resta demandata al senso dello Stato o, per dir meglio, al dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione.

5. Al tirar delle somme

Stabilire la “misura” dei condizionamenti cui va soggetta la discrezionalità del legislatore – come si è veduto – è, a conti fatti, pressoché impossibile, vuoi per la varietà dei fattori idonei a giocare un ruolo di primo piano a tal fine, fattori che peraltro si cumulano combinandosi reciprocamente in molti modi, senza che si dia alcun canone prestabilito che li determini, e vuoi per il fatto che anche uno stesso fattore può col tempo esercitare una pressione ora più ed ora meno intensa a carico delle scelte politico-normative rimesse all'autore delle leggi. Quel che, nondimeno, è certo è che i condizionamenti in parola vanno crescendo di continuo; la qual cosa induce ad una seria e disincantata riflessione circa i prossimi sviluppi dei ruoli istituzionali (per ciò che qui più da presso importa, di quello spettante al legislatore). E, invero, si è in presenza di una trasformazione profonda dello Stato costituzionale, quale lo abbiamo conosciuto fin qui, che, di tutta evidenza, non può lasciare indenne la funzione legislativa e chi è preposto, per una lunga e nobile tradizione, al suo esercizio.

Si pensi solo, a tale riguardo, a tre cose, cui si è fatto cenno nel corso dello studio che ora sta per chiudersi: *a)* il significato crescente che va assegnato alla normativa eurolunitaria ed a quella internazionale, con i vincoli viepiù rilevanti che ne discendono a carico della Repubblica e delle sue articolazioni interne; *b)* le

nulli-inesistenti, ovvero sia irrazionali, sì da potere (e dovere) essere senza indugio messi da canto in qualsivoglia sede si faccia questione della loro applicazione, non occorrendo pertanto allo scopo che siano portati alla cognizione della Corte che, laddove comunque chiamata in campo, dovrebbe pronunziarsi per la manifesta inammissibilità della iniziativa processuale che li abbia ad oggetto.

plurime ed ingravescenti emergenze cui l'ordinamento in ogni sua parte è chiamato a far fronte (e, dunque, in primo luogo, il legislatore, sul quale gravano le maggiori responsabilità in ordine all'adempimento del compito in parola); infine, c) il ruolo parimenti crescente esercitato dalla scienza e dalla tecnologia, di cui si ha riscontro praticamente in ogni aspetto e momento della vita di relazione e, per ciò pure, in sede di confezione degli atti normativi, soggetti a limiti sempre più intensi non soltanto per ciò che attiene ai loro contenuti ma, prima ancora, in merito alla opportunità (che, però, talora è vera e propria necessità) della produzione giuridica che, dunque, risulta (o, meglio, dovrebbe risultare) intensamente colorata alla luce delle indicazioni venute dagli esperti.

Il vero è che la stessa Costituzione si dispone ormai, in modo docile, a letture scientificamente orientate, specie ovviamente nella sua parte sostantiva (e, prima ancora, nei principi fondamentali). Si tratta di un'autentica rivoluzione dallo straordinario significato e dagli imprevedibili sviluppi. Non è dato, infatti, sapere quali segni essa lascerà sul modo usuale di fare politica, per un verso, e, per un altro verso, di fare diritto. Certo si è che la scienza porterà in non pochi casi a vistose contrazioni dell'area in cui fin qui la discrezionalità del legislatore ha avuto modo di esprimersi e farsi valere; e sarà, poi, interessante verificare quali riflessi potranno aversene a cascata nei riguardi degli operatori restanti così come della comunità governata. È bene, infatti, che si abbia piena avvertenza del fatto che la espansione della scienza non soltanto proietta la propria immagine sulle dinamiche istituzionali in genere (e, segnatamente, su quelle caratterizzanti la forma di governo) ma, ancora più largamente e più a fondo, è idonea a lasciare segni profondi, la cui esplorazione è ad oggi largamente carente, sulle dinamiche che prendono forma sul versante dei rapporti tra apparato governante nel suo insieme e comunità governata (sulla forma di Stato, insomma).

A tutto ciò – com'è chiaro – non può in questa sede riservarsi nulla di più del cenno appena fatto. È bene, tuttavia, che si abbia piena consapevolezza che qui non è in gioco solo la discrezionalità del legislatore ma il modo stesso d'intendere la Costituzione, in struttura e funzione, e di farla valere. La discrezionalità è, dunque, solo un tassello del puzzle che attende ancora di essere composto in ogni sua parte.