

DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO: A PROPOSITO DELL'ULTIMA EDIZIONE DEL MANUALE DI GIUSEPPE DE VERGOTTINI

1. L'ottava edizione del primo volume del *Diritto costituzionale comparato* di Giuseppe de Vergottini offre al lettore un'opera, interamente rielaborata rispetto alle edizioni precedenti, di alta qualità. Essa affronta la problematica della disciplina in tutti i campi che le appartengono tradizionalmente, in tutti i loro vari aspetti: sia nel campo della metodologia, sia in quello dei concetti-base (stato; costituzione; forme di stato e di governo; modi di formazione, variazione e protezione delle costituzioni). Nella parte seconda, premessa la fondamentale distinzione tra stati di derivazione liberale e stati autocratici, l'opera si addentra in una minuta, fitta analisi delle caratteristiche tipiche del primo modello, dalla sua forma di stato (con la posizione del cittadino nello stato e le ripartizioni funzionali, collaborative e verticali del potere), alle sue forme di governo (con le loro classificazioni tradizionali, le tipiche strutture e i collegamenti tra organi), per finire con una breve, distinta rassegna delle forme di governo dei maggiori stati nazionali rientranti nel tipo.

La trattazione della materia, in tutte le sue parti, è fatta con un dominio completo dei dettagli delle normative di tutti gli stati del mondo, con ricchissime citazioni, punto per punto, dei rilevanti testi costituzionali, con rinvii a consuetudini, giurisprudenza e dottrina (straordinaria anche la ricchezza e esaustività della aggiornatissima bibliografia presentata a parte). Un dominio che, per appartenere a un singolo autore, a cui risale la composizione dell'intera opera, appare quasi stupefacente. Un dominio che, almeno sotto questo rispetto, fa dell'autore il maggiore costituzionalista comparatista oggi attivo in Italia.

L'opera porta il marchio distintivo della personalità del suo autore, nel complesso e in molte sue diverse parti. Sicché essa in molti punti giustificherebbe una discussione approfondita delle posizioni scientifiche originali che vi sono prospettate e difese, per recare consensi ad esse e magari per avanzare qualche riserva. Ma le materie che ne offrirebbero occasione sono così numerose e importanti che non compete a una semplice recensione come questa aprire un discorso che sia adeguato alla serietà dei temi. Chi scrive può dire di pensare, in moltissimi punti, sulla stessa lunghezza d'onda dell'autore, e così di poter aggiungere, alla sua incondizionata ammirazione per l'ampiezza delle conoscenze dispiegate nell'opera, anche, per ciò che vale, un consenso generico ma diffuso per le posizioni che essa assume ed incorpora.

Tuttavia, una recensione può offrire lo spunto, ad un vecchio cultore della materia, non per entrare in un impossibile dibattito, ma per avanzare alcune brevi osservazioni contenenti l'auspicio che gli studi del diritto comparato muovano in futuro verso l'acquisizione di punti di vista che non si trovano – penso – in contrasto con quelli presenti nell'opera, ma vanno oltre essi, in direzioni che mi paiono importanti.

2 De Vergottini ritiene che lo scopo primario della scienza del diritto costituzionale comparato sia prettamente conoscitivo (accertamento di aspetti del diritto positivo), ma che il punto di partenza della comparazione non siano le costituzioni prese solo nelle normative dei loro documenti solenni formali, bensì anche nelle interpretazioni e applicazioni che si danno di esse. La comparazione può legittimamente condurre, sulla base di elementi di somiglianza tra le fattispecie esaminate, alla individuazione di tipi, modelli e classi di istituti e, più in generale, di forme di stato e di governo. Dal lato della utilizzazione pratica dei risultati delle indagini comparative egli ricorda, tra l'altro, quella frequentissima che ne fanno tutti gli autori di nuove costituzioni e i rinnovatori d'esse. Nota anche l'impiego che possono farne, ai fini della interpretazione

e applicazione di una Costituzione nazionale, i giudici e la dottrina: ma osserva che l'attività di questi operatori, pur servendosi di conoscenze acquisite di vario tipo (e magari anche di quelle offerte dalla comparazione, in verità a tutt'oggi troppo poco in genere sfruttate), sono di ordine non conoscitivo ma decisionale.

Si tratta di criteri metodologici meritevoli di essere, nella loro genericità, condivisi senza riserve. Ma, appunto, nella loro genericità, essi lasciano aperte alternative di impiego. E l'impiego che ne fa de Vergottini a me sembra dia, malgrado tutto, ancora troppo rilievo alle formule letterali delle Costituzioni formali rispetto alle concrete, diverse maniere in cui esse furono fin dalle origini intese e poi in seguito applicate, in uno sviluppo continuo di nuovi significati e di nuove implicazioni. E mi sembra che egli non riesca a porre in sufficiente luce il carattere schiettamente "politico" dell'opera della giurisprudenza e della dottrina, interpreti pratici delle Costituzioni nazionali, e il peso grande che esse hanno in molti casi avuto nella evoluzione delle normative costituzionali applicate (cioè, delle sole, vere normative "reali").

Può darsi che la mia impressione dipenda dalla concezione filosofica della funzione delle norme, e di quelle giuridiche in particolare, che deriva dalla mia adesione alle teorie in proposito di Benedetto Croce e dei realisti americani (due tradizioni di pensiero la cui convergenza solo per ignoranza o per fraintendimenti può venir negata). Secondo questa concezione le norme sono schemi di azione di cui si vuole la attuazione, e non hanno esistenza fuor che nell'atto singolo della loro utilizzazione, iniziale o successiva; e il segno in cui sono espresse ha, di volta in volta, il significato e la portata che gli attribuisce l'utilizzatore. Sicché, negli utilizzi del segno successivi nel tempo vi possono essere forti somiglianze (a rigore, mai assoluta identità) di significato e di portata, ma vi possono anche essere, a seconda dei casi, più o meno nette e profonde differenziazioni. Il fenomeno delle differenziazioni si verifica particolarmente nel caso delle normative costituzionali formali, la cui struttura lessicale astratta (principi più che regole) si presta facilmente alle manipolazioni interpretative. In questa prospettiva, la sola conoscenza della Costituzione nella sua consistenza *reale* è la *storia* del suo sviluppo: ove lo *storico* può notare, confrontando gli innumerevoli successivi utilizzi delle formule in vigore, un coordinamento e una certa continuità dei sensi ad esse prevalentemente attribuiti, ma anche, subito o in seguito, un mutare più o meno marcato di quei sensi. E il suo interesse primario non può non essere concentrato sui valori – sociali, economici, politici – che hanno determinato di tappa in tappa la evoluzione di quei sensi, e sulle circostante storia di ordine generale che ha influito sulle scelte degli operatori dell'ordinamento, strumenti di quella più o meno intensa evoluzione. In primo piano, tra gli operatori, autori o "formanti" dei processi della evoluzione costituzionale, stanno, al di là degli atti di revisione formale della Costituzione, anche i giudici (specie quando ormai dotati dappertutto del potere di *judicial review*) e i giuristi. La rilevanza dell'opera innovatrice e "politica" dei quali travalica qualunque steccato si volesse artificialmente porre tra quelli operanti nell'ambito delle tradizionalmente diverse culture giuridiche di *Common* e di *Civil Law*.

Il costituzionalista comparatista, da storico, deve cogliere le analogie (e le differenze) esistenti tra le masse in continuo movimento (per vie formali e informali) delle normative costituzionali in diversi ordinamenti. E suo compito imprescindibile è, alla fine, elaborare modelli di istituti, strutture normative, forme di governo, forme di stato, non tanto per riportare sotto di esse, a scopo classificatorio, le fattispecie degli ordinamenti esaminati che appaiono per le loro qualità inseribili in quei quadri concettuali, ma per costruire attorno a un sistema ordinato e coerente di valori, estratti da talune tendenze comuni a certi ordinamenti, un parametro ideale che permetta di valutare fino a che punto ciascun ordinamento ha di fatto realizzato la logica di quei valori, e quale sia la diversa misura di quella realizzazione nell'esame comparato degli ordinamenti. I modelli non trovano mai una vera, concreta attuazione nelle reali esperienze degli ordinamenti, ma offrono il metro per la comprensione approfondita e quantitativamente precisa dei valori a cui essi si ispirano (o non si ispirano), e della realizzazione d'essi di cui sono stati capaci. Aiutano anche a rendersi conto dei felici conseguimenti e, per altro verso, delle incongruenze e delle disfunzioni verificatesi nelle diverse esperienze

costituzionali dei diversi stati. Aiutano infine a seguire con intelligente penetrazione i moti della *storia politica generale delle nazioni*, con la quale gli studi del diritto costituzionale comparato devono procedere in parallelo e in stretta aderenza, e nella quale devono in sostanza alla fine confluire, apportando a quella il contributo indispensabile delle conoscenze speciali da essi acquisite.

Valutati da questo pregiudiziale punto di vista, taluni aspetti generali della complessiva visione comparatistica condensata nel volume possono lasciare qualche perplessità. V'è una diffusa fiducia – come si è accennato -- nella sufficiente univocità dei significati delle formule contenute nelle Costituzioni formali, ai fini della comparazione. Tali formule, nemmeno in origine, sono di regola dotate di un significato univoco condiviso dall'insieme dei loro autori. (Le formule della Costituzione americana, per esempio, volevano dire cose diverse per i federalisti hamiltoniani e per i repubblicani jeffersoniani, che pure le avevano tutti votate: sicché la Costituzione, come realtà vissuta , nacque con un *split* in corpo che si ripercosse nella storia politico costituzionale del paese per oltre settanta anni. E la stessa cosa si potrebbe dire, *mutatis mutandis*, delle formule di Weimar come intese in Costituente dai partiti borghesi e da quelli socialisti, e delle formule della Costituzione italiana del 1948 come interpretate rispettivamente dai democratici e dai marxisti che ad esse diedero insieme il loro voto).

V'è poi, nel volume, una tendenza a dare rilievo particolare agli elementi di continuità nei processi di evoluzione di esperienze costituzionali che hanno in qualche misura elementi in comune. De Vergottini individua la classe degli ordinamenti contemporanei di tipo occidentale e di stampo democratico come ordinamenti a forma di stato “ di derivazione liberale”, e nella descrizione sottolinea le somiglianze strette che legano il modello attuale a quello all'opera nel Settecento e nell'Ottocento. Ora, non v'è alcun dubbio che, ad un livello sufficientemente forte di astrazione, sia possibile enucleare tratti caratteristici della forma ideal-tipica attuale che trovano il loro antecedente in quella liberale; onde è legittimo parlare del “costituzionalismo” come di un ideale politico che ha genericamente pervaso tutta la gloriosa storia dell'Occidente degli ultimi secoli. Ma designare il modello attuale come semplicemente “di derivazione liberale” significa mettere in ombra le profonde differenze che separano la forma delle presenti democrazie da quella a cui si ispirarono i nostri padri liberali. E del resto de Vergottini si astiene appunto dal delineare con precisione, come modello a parte, il modello dello stato liberale, con i valori che, collegati tra di loro, ne costituivano il sistema coerente; così come anche non tenta di proporre un modello del presente stato di democrazia sociale, che permetta di valutare subito in che misura le esigenze dei valori oggi dominanti trovano differente realizzazione e tutela nei diversi ordinamenti che possono in qualche maniera ricondursi nel quadro della classe.

L'assenza di una distinta, approfondita delineazione dei due modelli si ripercuote, a mio avviso, sulla maniera in cui, in tema di forme di governo, vengono trattati i problemi strutturali della divisione orizzontale dei poteri (la distribuzione delle funzioni tra i Poteri dello stato) e di quella verticale (il federalismo). In epoca liberale, in coerenza con i valori della forma di stato, la divisione orizzontale comportava di principio una attribuzione esclusiva a organi costituzionali distinti delle classiche funzioni statali, con prevalenza su tutte della legge e tendenziale centralità del Parlamento negli equilibri politici. Nell'epoca nostra le classiche funzioni risultano ridistribuite in vario modo, con posizione di grande preminenza assunta dal vecchio Esecutivo. Quanto al federalismo, in epoca liberale esso si presentava tendenzialmente, dove esisteva, come federalismo “duale”, a baricentro situato presso gli stati periferici; oggi esso si è spostato nettamente nello stato centrale. Anche qui, per entrambi i problemi, de Vergottini privilegia gli elementi della continuità. La divisione orizzontale dei poteri era anche in passato, come oggi, una “ripartizione funzionale del potere”. Il federalismo, ieri come attualmente, può inquadrarsi sotto il titolo, valido per entrambi i tempi, di “ripartizione collaborativa del potere tra ente sovrano e enti autonomi”.

Non vorrei essere frainteso. L'opera è ricchissima di informazioni e di analisi dettagliate – come ho già detto – riguardo ai temi delle forme di stato e di governo in tutte le loro sfaccettature, e coglie con esattezza tutti i tempi e i contenuti degli sviluppi storici che ne hanno segnato il percorso. Da queste informazioni e analisi emergono con evidenza, accanto agli elementi di continuità, anche quelli di diversità e di parziale contrapposizione che distinguono i modelli dello stato a democrazia sociale da quelli dello stato liberale classico. Cosicché al lettore non manca niente per farsi una idea adeguata degli sviluppi che hanno portato da un passato prossimo alle attuali tipiche strutture costituzionali dello stato di marca occidentale. Resta che, nel grande affresco tracciato da de Vergottini, il quale ritrae senza omissioni tutte le caratteristiche degli oggetti mobili sotto esame, il momento della continuità risulta collocato maggiormente in luce: occupa, per così dire, il primo piano. Forse in ciò l'autore è stato indotto anche dal comprensibile (e giusto) desiderio di contrastare quelle tendenze, presenti in buona parte della storiografia costituzionale e politica, che vorrebbero recidere al massimo, per quanto possibile, le radici che legano il nostro attuale costituzionalismo al suo passato liberale.

Quanto al ruolo che giurisprudenza e dottrina hanno svolto e svolgono come fattori di sviluppo dei diritti costituzionali "viventi", confesso che mi sarebbe piaciuto leggere una illustrazione, ampia e a parte, degli straordinari contributi dati in proposito dalle grandi Corti Costituzionali (inclusa, per il bene e per il male, quella italiana), e della influenza decisiva avuta da alcune dottrine giuridiche nella evoluzione della lettura e relativa applicazione delle normative costituzionali formali. Mi sarebbe piaciuto anche perché, a mio avviso, uno tra i servizi che gli studi del diritto costituzionale comparato possono recare agli interpreti delle Costituzioni, nazionali o sovranazionali che siano, è quello del renderli pienamente consapevoli del potere e della responsabilità politica che appartengono al loro mestiere. Le conoscenze comparatistiche particolari possono offrire spunti per il miglioramento, per via di interpretazione, di questo o quell'aspetto della Costituzione. Ma nel loro insieme quegli studi dovrebbero soprattutto porre dinanzi agli occhi di quegli operatori pratici di settore il fatto che, al di là delle possibili, diverse tecniche interpretative da essi usate, il risultato delle loro manipolazioni dipende in definitiva dai valori etico-politici in cui essi credono e dal giudizio che essi devono compiere circa i modi della loro applicabilità nella situazione data.

3. Dentro un'opera che tratta di tutti gli aspetti della tradizionale problematica del diritto costituzionale mi pare giusto segnalare, sommessamente, l'esistenza di una non irrilevante lacuna. De Vergottini è, oltre che un grande comparatista, un interprete competentissimo della nostra Costituzione, e, in rapporto ad essa, un conoscitore profondo dei problemi della costituzione economica. Nel volume, a livello comparatistico, egli delinea, ma solo sommariamente e solo all'interno del tema dei diritti del cittadino, quella dell'età liberale (centrata sull'istituto della proprietà privata) e quella dell'età nostra (caratterizzata dallo stato interventista). Ciò che più conta, egli trascura il tema di quelli che io chiamo le "regole procedurali" di una costituzione economica, relative alle modalità fondamentali di gestione della politica monetaria e della politica di bilancio. (Nel modello liberale la prima regola collegava rigidamente la moneta all'oro e la seconda imponeva il pareggio del bilancio; nel modello democratico la prima consegna la moneta a un prudente governo discrezionale di una banca indipendente, e la seconda richiede allo stato di evitare disavanzi eccessivi. Vedasi per tutto questo, sommariamente, il mio saggio *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, 2009).

Bisogna dire che la fuggitiva attenzione per la materia costituzionale economica non è caratteristica del solo manuale di de Vergottini; anzi, negli altri in circolazione in Italia, la attenzione per essa è in genere anche più debole. La cosa può sorprendere, in particolare con riguardo alle regole "procedurali", perché per esse (di sicuro dotate dappertutto, comunque, di un valore para-costituzionale) esistono oggi in gran parte delle Costituzioni formali in vigore nel mondo espresse disposizioni specifiche. Inoltre, esse implicano importanti problemi relativi ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo, che da sé costituiscono una materia da sempre oggetto di una disanima attenta e pervadente da parte dei cultori del diritto costituzionale comparato.

Le ragioni di questa scarsa attenzione o disattenzione sono naturalmente varie.

Alcune possono derivare da sottostanti premesse teoriche (magari abbracciate talvolta per forza d'inerzia) circa i fondamenti ultimi dei sistemi costituzionali. Per la tradizionale concezione positivista dello stato, questo è titolare di un potere sovrano assoluto e pone a suo arbitrio (e a suo arbitrio può rimuovere) le forme delineanti le sue strutture interne e i suoi rapporti coi cittadini. Oggi la tutela costituzionale delle libertà politiche e civili di questi ultimi può considerarsi fare corpo con le stesse strutture democratiche dello stato e dunque integrare elementi della Costituzione di molto difficile o addirittura impossibile rimovibilità. La materia dell'economia, anche se iscritta in Costituzione, è invece di certo soggetta a più agevoli modificazioni e merita pertanto, data la sua relativa volatilità, una minore cura da parte del costituzionalista comparatista, il quale deve soprattutto occuparsi di ciò che, dentro un modello, ha sicura stabilità nel tempo. Questo tipo di approccio al tema della rilevanza della materia economica si ripete probabilmente grosso modo nel pensiero di coloro che, abbandonato il concetto positivista della assoluta sovranità dello stato, trasferiscono quel tipo di sovranità al popolo in regime garantito di democrazia. Ed esso tende a ripetersi anche in coloro (oggi il gruppo di gran lunga più numeroso) i quali affermano che, qualunque siano la collocazione e i limiti della sovranità, la vera e unica scelta delle attuali Costituzioni democratiche in campo economico è quella della "società pluralista", le particolari norme eventualmente regolanti i giochi all'interno di questa possedendo in conseguenza un rango costituzionale inferiore. (Non pochi in questo gruppo pensano che, in base a questa impostazione, salva la preservazione di un generico "pluralismo", la Costituzione tipica dello stato democratico contemporaneo sia aperta al tranquillo passaggio dal modello economico sociale, oggi per lo più in vigore, a un modello schiettamente socialista; passaggio che alcuni tra essi non di rado francamente auspicano).

La pretermissione in particolare del tema delle "regole procedurali" nei manuali di diritto costituzionale comparato potrebbe essere anche dovuta alle difficoltà insite in un trattamento competente della materia: la complicatezza della quale potrebbe aver suggerito (a torto) che essa appartiene esclusivamente alla sfera di pertinenza degli economisti.

La crisi, dalle tragiche dimensioni, che ha colpito ora le economie di tutto il mondo e ha compromesso la stabilità delle finanze di molti, anche grandissimi stati, ha tra le sue cause, probabilmente, anche la protratta violazione di fatto delle "regole procedurali" proprie del modello di stato sociale. In ogni caso la crisi ha dimostrato in modo irrefutabile che per comprendere realmente il funzionamento delle strutture di uno stato non si può prescindere dai modi d'essere degli istituti dell'economia, i quali condizionano in misura decisiva la vita stessa di quelle strutture. Le norme che nella Costituzione compongono il quadro del sistema economico, e i modi in cui sono interpretate e applicate, e eventualmente di fatto disapplicate, non rappresentano dunque affatto un momento secondario dell'ordinamento costituzionale, a petto dei principi che fissano in esso gli istituti della democrazia. Anzi, piaccia o non piaccia, essi devono realisticamente considerarsi il piedestallo dei secondi, con cui questi devono fare i conti, e conciliarsi.

Lo stato italiano vive oggi il dramma di un debito pubblico dilatatosi al punto di rendere impossibile una gestione intelligente delle logiche dello stato interventista e di mettere in pericolo la sua stessa capacità di restituire a scadenza le somme dei prestiti da lui contratti. Hanno spinto verso questa insostenibile situazione le forze politiche e sociali che, nel nome di presunti, inderogabili doveri del modello sociale e a tutela di interessi corporativi, negli anni Settanta e Ottanta riuscirono ad imporre l'adozione di programmi e di politiche comportanti spese non coperte, e nel lungo corso non ragionevolmente copribili, con adeguate entrate tributarie. Brillanti costituzionalisti offrirono la giustificazione giuridica di queste avventate politiche attraverso una rilettura "creativa" dell'art. 81 della Costituzione, il quale era stato in origine inteso, sia pure solo dai suoi fautori democratici, a tutela della integrità e saldezza delle finanze pubbliche.

Gli storici diranno in futuro quali sono state le reali cause della rovinosa crisi economica che il mondo sta attraversando. Ma per quanto già oggi sappiamo, ce n'è abbastanza perché chi si occupa di problemi costituzionali possa dire che è opportuno procedere a uno studio comparatistico esteso e penetrante delle Costituzioni nei loro articoli relativi alle istituzioni economiche, e in particolare a quelli concernenti le politiche monetarie e di bilancio; e che è opportuno andare con le analisi oltre le disposizioni dei testi formali fino alle vicende delle loro interpretazioni-applicazioni e agli effetti corrispondenti. L'auspicio è legittimo perché finora l'impegno in questo campo dei costituzionalisti comparatisti è stato insufficiente, o comunque non ha prodotto adeguati frutti sul terreno – importante a fini formativi e divulgativi – della manualistica.

Occorre aggiungere che Giuseppe de Vergottini, con la sua competenza in materia e la sua qualità di esploratore a raggio universale di tutte le varie esperienze costituzionali, sarebbe lo studioso più idoneo ad assolvere quel compito?