

## Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)\*

*Vincenzo Cerulli Irelli*

**1.** Sono passati quasi 20 anni da quando il Parlamento ha approvato la legge costituzionale poi confermata dal referendum del 2001, con la quale è stato quasi interamente sostituito il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione.

La legge fu approvata, com'è noto, a maggioranza, pur essendo stata il frutto di una lunga elaborazione sostanzialmente condivisa fra le principali forze politiche nonché con le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali. Nell'ultima fase di elaborazione del testo, le opposizioni di allora (c.d. Polo della Libertà) ritennero opportuno ritirarsi dall'approvazione della legge, probabilmente per ragioni di carattere strettamente politico; ragioni esplicitate, invero, da una delle forze politiche che componevano la coalizione di centro destra, la Lega Nord, la quale intendeva rivendicare a sua propria iniziativa, senza perciò darne la paternità a forze del centro-sinistra, una proposta di accentuato regionalismo, tendente al federalismo, qual era quella che il Parlamento si accingeva ad approvare.

Sono note le critiche, in parte fondate, che si levarono all'epoca verso una modalità di approvazione di una legge recante trasformazioni assai incisive del testo costituzionale, da parte di una maggioranza parlamentare, peraltro risicata, coincidente con la maggioranza di Governo. Un precedente certo non positivo, stante la regola non scritta che l'ap-

---

\* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

provazione di riforme costituzionali non può essere opera di una maggioranza di Governo. Ma forti furono all'epoca le istanze che provenivano dal mondo delle autonomie regionali e locali per l'approvazione della legge. Essa peraltro chiudeva un itinerario riformatore impostato in senso accentuatamente regionalista e autonomista, che aveva trovato voce nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'on. D'Alema, nell'ambito di un lavoro ampiamente condiviso tra le principali forze politiche (poi non andato in porto per ragioni strettamente politiche che spinsero l'on. Berlusconi a sciogliersi dagli impegni assunti nell'ambito della Commissione), e poi aveva trovato diffusa applicazione nell'insieme delle leggi e dei decreti legislativi note come "leggi Bassanini".

Attraverso questa legislazione, com'è noto, si tentò un ampio trasferimento di funzioni e di risorse dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali e si affermò con forza il principio che l'amministrazione per regola dovesse essere compito degli Enti locali, salva espressa riserva allo Stato o alle Regioni (declinazione forte del principio di sussidiarietà).

**2.** La riforma costituzionale prevede un sistema di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (art. 117) assai differente da quello previsto nel testo originario della Costituzione, sia per il numero e per la dimensione delle materie espressamente attribuite alla potestà legislativa concorrente, alcune delle quali sicuramente incidenti su interessi nazionali, sia per l'affermazione del principio di marca federalista, secondo il quale la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate allo Stato in via esclusiva o allo Stato e alle Regioni in via concorrente, spettasse alla potestà legislativa (in principio "esclusiva") delle Regioni. In ordine all'amministrazione (art. 118), la legge di riforma svincola la titolarità e l'esercizio delle funzioni di amministrazione dalla connessione con la potestà legislativa e dà rango costituzionale al principio, già contenuto nelle "leggi Bassanini", che l'amministrazione per regola è di competenza degli Enti locali e segnatamente dei Comuni, salva attribuzione a più elevati livelli di governo in virtù della dimensione territoriale degli interessi curati (ancora, il principio di sussidiarietà incisivamente inteso). Ma questa forte valorizzazione del livello di governo locale nell'esercizio dell'amministrazione necessariamente avrebbe comporta-

to un forte rimaneggiamento di tutto il sistema del governo locale, ancora nella sostanza impostato sull'antico principio dell'uniformità, derivante dalle prime leggi unitarie di impostazione francese; al fine di dare agli enti chiamati all'esercizio dei principali compiti di amministrazione, una dimensione e una capacità di governo adeguata.

Da qui, l'espressa previsione dei principi di differenziazione e adeguatezza, accanto a quello di sussidiarietà, come principi che reggono tutto l'assetto del governo locale. Era ben chiaro al legislatore ed è facile riscontrarne traccia nei lavori parlamentari, che l'applicazione di questi principi avrebbe comportato forme forti di aggregazione dei Comuni piccoli e anche medio-piccoli, al fine di costituire, appunto, enti dotati di adeguata capacità di governo. Ma era altrettanto chiaro al legislatore che la strada delle fusioni tra Comuni sarebbe stata estremamente difficile, anche guardando all'esperienza passata, e che bisognasse seguire la via, già proficuamente seguita in Francia, delle Unioni di Comuni come forme organizzative di base dell'amministrazione locale, forme associative alle quali dovesse conferirsi la titolarità delle principali funzioni di amministrazione territoriale; restando ai singoli Comuni associati soltanto funzioni di prossimità.

Nello stesso articolo relativo all'esercizio delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, fu inserita anche la norma (circa la quale si dubitava se dovesse trovare migliore sistemazione nella prima parte della Costituzione) circa la c.d. sussidiarietà orizzontale o sociale, che significa dare il massimo spazio all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nell'esercizio di attività di interesse generale (nozione questa più ampia di quella di funzioni amministrative prevista al primo comma); esercizio che deve essere favorito da parte di tutti i pubblici poteri, dallo Stato agli Enti locali, ove naturalmente si svolga in maniera idonea agli scopi perseguiti. Insomma, il "pubblico" non deve prendere il luogo del "privato" laddove quest'ultimo possa proficuamente sopperire ad esigenze di carattere generale. L'idea di un cittadino attivo, di un cittadino governante, in luogo dell'idea tradizionale del cittadino governato, la cui partecipazione all'esercizio dei poteri di governo fosse limitata all'esercizio dei diritti politici o tutt'al più alla partecipazione ai procedimenti amministrativi. Il principio, assai importante in termini di sistema (anche con riflessi sulle attività economiche pubbliche e pri-

vate, equiparate ai sensi dell'art. 41), non ha finora trovato adeguato riscontro in termini positivi.

Fondamentale nel disegno riformatore è la nuova disciplina della finanza pubblica (art. 119), fondata sul principio della piena autonomia e quindi della piena responsabilità di entrata e di spesa di tutti i livelli di governo (c.d. federalismo fiscale). Ogni ente esercita le funzioni di governo di sua competenza (quelle stabilite dalla legge, nonché quelle che rientrano nella sua competenza generale come ente politico esponenziale di una collettività) sulla base di mezzi propri, rappresentati da tributi propri e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali imputabili al territorio di pertinenza (c.d. territorialità dell'imposta). Con riferimento ai territori dotati di minore capacità fiscale (cioè per dirla in parole povere, capaci di produrre minori entrate o comunque non sufficienti per coprire le spese necessarie) è previsto un fondo perequativo nel quale convergono risorse derivanti da territori più avvantaggiati. Principio di perequazione che costituisce una declinazione del principio di solidarietà nazionale.

L'attuazione di questo nuovo disegno di finanza pubblica presuppone una precisa definizione delle funzioni che necessariamente devono essere svolte dai diversi livelli di governo (siano esse fondamentali ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. *p*), siano anche altre, ritenute tuttavia necessarie al fine di assicurare a tutti i cittadini parità nell'esercizio dei diritti sociali) e che a fronte di queste funzioni sia stabilito il costo *standard* (cioè il costo medio delle prestazioni a un livello di sufficiente efficienza), dal quale deriva il fabbisogno *standard* di ogni livello di governo nonché di ogni singolo ente, per far fronte alle funzioni di competenza. Cioè, quali le funzioni, quali i livelli di prestazioni, quali i costi medi (*standard*), quale il fabbisogno, quante le risorse necessarie.

Ovviamente, senza l'attuazione della riforma finanziaria, tutta l'impostazione del disegno riformatore viene a cadere; perché l'esercizio dell'autonomia, tanto sul versante della normazione quanto sul versante dell'amministrazione, necessita da parte del singolo ente di piena contezza dei compiti da svolgere, dei costi ai quali deve attenersi nell'espletamento dei compiti stessi, e quindi dei mezzi sui quali può contare attraverso le compartecipazioni o attraverso l'uso (anche se necessariamente limitato a livello di Enti locali, data la riserva di legge operante

in materia) dell'imposizione fiscale mediante tributi propri. Insomma, la piena responsabilità di entrata e di spesa, elemento qualificante dell'autonomia politica dell'ente, è il necessario presupposto per l'esercizio efficiente e adeguato delle nuove e assai più estese funzioni che agli enti del governo territoriale la riforma intende attribuire.

In questo quadro, occorre ancora osservare che, mentre in ordine al governo locale, segnatamente nell'esercizio dell'amministrazione, si affermano i principi di differenziazione e adeguatezza, in ordine all'esercizio della legislazione si attua il principio opposto; cioè a tutte le Regioni viene attribuita la potestà legislativa sulle materie contemplate dall'art. 117, secondo un criterio paritario. L'idea di un regionalismo differenziato che pure emerse nell'ambito dei dibattiti che precedettero la riforma, cioè l'idea che la potestà legislativa, con ciò che ne segue in termini di disponibilità dell'amministrazione, potesse essere attribuita alle diverse Regioni secondo la rispettiva capacità di governo (nel nostro Paese, com'è noto, fortemente differenziata per ragioni storiche, economiche, culturali) fu accantonata, non solo per ragioni politiche, ma anche perché di difficile attuazione nei rapporti tra centro e periferia. Sul punto, la norma introdotta nell'art. 116, 3° co. (che adesso torna alla ribalta perché se ne vorrebbe l'attuazione) appare come una misura di compromesso consentendo, nel prosieguo, ad alcune Regioni che si ritengono dotate di maggiore capacità di governo, di "negoziare" con lo Stato forme più avanzate di autonomia (anche legislativa) sulla base di intese, approvate con legge a maggioranza assoluta.

**3.** A distanza di molti anni, questo insieme di principi e di norme costituzionali, peraltro mai modificato (che ha resistito a due referendum costituzionali) si trova, ciò non di meno, in uno stato di preoccupante inattuazione. Fenomeno invero preoccupante, a fronte della rilevata incapacità del nostro sistema politico di far fronte all'attuazione di norme costituzionali prima volute, poi rinnegate almeno a parole, ma senza avere la capacità o la forza di modificarle!

Invero, c'è da rilevare (e lo rileviamo con qualche tristezza rileggendo o ricordando quello che scrivevamo e i dibattiti tra di noi, a cominciare da quelli con Luciano Vandelli) una caduta di alcune convinzioni, idee diffuse tra noi, invero con qualche forzatura "illuminista", che al-

lora ispirarono l'itinerario riformatore: una forte convinzione regionalista e autonomistica, l'idea, peraltro radicata in consolidate convinzioni di alcune forze politiche, che la pienezza della democrazia si potesse raggiungere solo attraverso forme forti di autogoverno delle comunità territoriali, l'idea che dovessero finalmente sconfiggersi i nemici storici della nostra vita nazionale, il centralismo, il formalismo, la burocrazia, e che l'occasione potesse essere quella di decentrare al massimo funzioni e responsabilità smantellando o riducendo i forti apparati burocratici dello Stato centrale.

La caduta di queste idee o convinzioni diffuse è piuttosto dovuta ai fatti susseguenti, che a un cambiamento delle idee e delle convinzioni stesse nella nostra mente e nella nostra cultura. Una forte delusione nelle classi politiche regionali che non sono riuscite ad appropriarsi, a fare tesoro, della nuove competenze con piena responsabilità; una resistenza granitica delle grandi burocrazie centrali a cedere competenze, a ridurre gli uffici e le carriere; una incapacità assoluta degli Enti locali ad adattarsi all'esigenza ineliminabile di dare corso a forme aggregative efficaci; e così via. E su tutto questo hanno dominato, negli anni, sempre più pressanti esigenze finanziarie (a fronte delle crisi che si sono succedute, a fronte dei vincoli europei sempre più stringenti, del debito pubblico sempre crescente), delle quali lo Stato centrale ha dovuto farsi carico ponendo gli adempimenti necessari per l'attuazione del disegno riformatore, in termini strutturali, e sul piano stesso del nuovo assetto della finanza pubblica, via via come obiettivi non pressanti, e perciò da rinviare o accantonare, a fronte di quelle esigenze.

4. Guardando alla situazione attuale, cioè ragionando in termini di attuazione-inattuazione della riforma, si può tranquillamente affermare che l'inattuazione, anche per le ragioni appena riportate, prevale decisamente sull'attuazione. Mi limito a indicare alcuni punti più rilevanti. Anzitutto, la riforma finanziaria. Ho ricordato prima i principi fondamentali di cui all'art. 119, l'individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti del governo territoriale che presuppone a sua volta l'individuazione delle funzioni fondamentali degli stessi e della determinazione dei costi *standard*. La riforma è, allo stato, ancora fundamentalmente in-vasa. Sul piano tecnico, gli organi interessati hanno svolto un importan-

te lavoro, ma il sistema della distribuzione delle risorse tra lo Stato e gli enti del governo territoriale è rimasto, nella sostanza, quello tradizionale (criterio della spesa storica con qualche correttivo).

Sul punto, occorre tenere presente che l'individuazione del fabbisogno *standard* di ogni ente di governo, presuppone l'individuazione da parte della legge dello Stato (art. 117, 2° co., lett. *m*)), dei livelli essenziali delle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» da assicurare a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale: sanità, assistenza, istruzione, trasporti, ecc. (c.d. LEP). L'individuazione di questi livelli che a sua volta presuppone, come accennavo, l'individuazione dei relativi costi, è il presupposto per l'individuazione dei fabbisogni *standard* dei diversi livelli di governo nonché dei singoli enti, perché in ogni caso i livelli essenziali delle prestazioni vanno assicurati su tutto il territorio nazionale. Ebbene, allo stato, soltanto sul versante della sanità (che investe i rapporti dello Stato con le Regioni) i livelli essenziali sono stati determinati, mentre restano scoperti negli altri settori (che investono fortemente la finanza locale, oltre a quella regionale). Quanti posti negli asili nido devono essere assicurati da ogni Comune con riferimento al numero dei bambini, quanti assistenti debbono essere previsti per gli anziani o per i portatori di *handicap* residenti nello stesso Comune, e qual è il costo che il Comune stesso può correttamente riservare a queste spese. E così via.

Questa è la chiave per poter accedere a una riforma fortemente autonomistica ma fondata su principi di perequazione e solidarietà. E, sul punto, bisogna anche osservare che la determinazione dei LEP (la relativa normativa di cui all'art. 13, d.lgs. 6.5.2011 n. 68, pende inattuata da molti anni) è anche il presupposto per l'attuazione che adesso torna alla ribalta dell'art. 116, 3° co. (c.d. regionalismo differenziato). Infatti, se si intende trasferire maggiori e più estese competenze sul piano legislativo e sul piano amministrativo, e quindi finanziario, ad alcune Regioni, occorre contestualmente che a tutte le Regioni (e in conseguenza, diciamo meglio, a tutti i sistemi di governo territoriale, Regione per Regione) siano garantite risorse per assicurare alla propria collettività livelli essenziali delle prestazioni nei servizi attinenti ai diritti civili e sociali. E ciò presuppone ovviamente che questi livelli essenziali siano determinati. Sul punto, il Governo in carica ha avviato il processo attuativo

dell'art. 116, 3° co., correttamente collegando l'attuazione del regionalismo differenziato nei confronti di alcune Regioni, alla determinazione dei LEP per tutto il territorio nazionale. È da sperare che la spinta verso il regionalismo differenziato, peraltro da molti contestata (e non a torto, e ricordo ancora la lezione di Vandelli), la quale comunque necessita di essere inserita in un più ampio contesto istituzionale, possa essere l'occasione per addivenire finalmente all'attuazione dell'art. 117, 2° co., lett. *m*). L'attuazione di questa norma fondamentale, che costituisce il risvolto operativo dei principi dell'art. 3 (è parte organica del sistema dei diritti garantiti dalla prima parte della Costituzione), avrebbe dovuto essere uno dei primissimi adempimenti legislativi a seguito della legge cost. del 2001.

**5.** Sul versante della legislazione, si riscontra una scarsa incisività della legislazione regionale che appare in molteplici materie ben poco innovativa. Ma bisogna anche osservare che questa legislazione si è trovata a scontrarsi con una giurisprudenza costituzionale molto spesso esageratamente orientata a proteggere le ragioni dell'unità a fronte di quelle della differenziazione e dell'innovazione, non solo sul versante finanziario (nel quale potrebbero riscontrarsi fondati motivi per mantenere unità di gestione almeno nel perdurare della crisi finanziaria del Paese); ma anche attraverso un'eccessiva dilatazione di alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, come la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, ecc., ciò che ha dato luogo all'invasione di norme statali, cogenti e non limitate ai principi, ascritte a queste materie "trasversali", in materie viceversa attribuite alla legislazione concorrente, e anche in materie che sarebbero comprese nella competenza legislativa residuale delle Regioni (si pensi all'agricoltura, al commercio, al turismo, alle attività culturali, e così via). Ma, sullo stesso versante della legislazione, si deve tenere presente che l'impostazione della legge di riforma presenta rilevanti difetti (peraltro ampiamente oggetto di dibattito, di ricorrenti critiche, ma non corretti da leggi successive), laddove attribuisce alla potestà legislativa concorrente (quindi alla potestà legislativa regionale, salvi i principi fondamentali) alcune materie che sicuramente attengono ad interessi dell'intera comunità nazionale e necessitano perciò di una legislazione unitaria, come il commercio con l'e-

stero, la disciplina delle professioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; e così via. L'attribuzione di queste materie alla potestà legislativa concorrente, anziché alla legislazione statale esclusiva, indubbiamente frutto di un errore di valutazione da parte del legislatore costituzionale, ha reso necessaria l'elaborazione di una giurisprudenza costituzionale che riportasse alla competenza statale almeno in parte la disciplina anche di dettaglio di queste materie (e perciò quella concernente l'attribuzione di singole funzioni amministrative allo Stato), come è avvenuto con la sentenza n. 303 del 2003 seguita dalla giurisprudenza successiva. E tale fattore ha reso ulteriormente incerta e precaria la competenza legislativa regionale. Su questi aspetti della legge di riforma, il legislatore avrebbe dovuto intervenire con decisione, anche tenendo conto della generale convinzione circa la necessità di una revisione. Ma ciò non ha fatto, ed anche questo, a mio giudizio, è da considerare, diciamo pure all'incontrario, come un elemento di inattuazione (nonché prova di incapacità di funzionamento del sistema politico). La legge costituzionale andava attuata nelle parti condivise e ritenute corrispondenti agli interessi del Paese e modificata nelle parti successivamente risultate frutto di errore. Limitate e mirate modifiche costituzionali sarebbero state necessarie; mentre i due successivi tentativi di riforma costituzionale (del 2006 e del 2016), non confermati da referendum popolare, avevano un contenuto troppo vasto per poter consentire almeno una messa a punto (una manutenzione, anche straordinaria) della riforma del 2001, nel mentre coinvolgevano interessi politicamente significativi e fortemente contrastati.

Sul versante dell'amministrazione, il fenomeno della inattuazione costituzionale è ancora più vistoso. La riforma avrebbe infatti comportato, come prima accennavo (e si tratta di una parte della riforma mai toccata da alcuna successiva proposta di modifica), una radicale trasformazione dell'assetto del governo locale, sul versante dei piccoli e medi Comuni attraverso forme aggregative di dimensioni adeguate, sul versante dei grandissimi Comuni attraverso la creazione di un ente di governo unitario, la Città metropolitana, e la disaggregazione del Comune capoluogo in municipi adibiti alle funzioni di prossimità. Tutto ciò non è avvenuto per due distinti fattori. Da una parte, la resistenza dei Comuni, anche

quelli di piccolissime dimensioni, ad aggregarsi in forme associative dotate di effettivi poteri di governo, non di meri compiti di coordinamento ed ausilio. Forme aggregative alle quali conferire i poteri di pianificazione territoriale, di pianificazione del commercio, di pianificazione delle opere pubbliche, nei quali aggregare i principali uffici, l'ufficio ai lavori pubblici, l'ufficio urbanistico, l'ufficio del personale, e così via; restando ai singoli Comuni, come accennavo, funzioni di prossimità a carattere puntuale e sul versante organizzativo, uffici di minore dimensione ed importanza. La realtà è completamente diversa. Unioni di Comuni si sono formate in molteplici realtà territoriali, ma i poteri di amministrazione e di governo sono restati in larghissima misura in capo ai singoli enti. Lo stesso fenomeno è avvenuto all'inverso sulla Città metropolitana. Le Città metropolitane che sono state costituite si sono fatte coincidere con le Province (art. 1, co. 6, l. 7.4.2014 n. 56), senza considerare che il territorio provinciale è composto di svariate componenti territoriali e ambientali e solo in piccola parte coincide con un'area metropolitana. Quindi la Provincia per definizione non può essere una Città metropolitana se questo ente è previsto come l'ente di governo unitario, salvo marginali competenze lasciate ai Comuni, di un'area metropolitana, cioè di un territorio precisamente caratterizzato da stretti collegamenti sul versante economico, culturale, sociale, e così via. I Comuni metropolitani, Roma, Bologna, Milano, e così via, sono rimasti quelli che erano, il Sindaco del Comune è divenuto Sindaco della Città metropolitana (art. 1, co. 19, l. cit.), cioè Presidente della Provincia, con lo stravolgimento totale dell'impostazione originaria. La Provincia si denomina Città metropolitana, ma resta nella sostanza quella che era, salva qualche competenza in più, e al posto del Presidente si mette il Sindaco del capoluogo (che nel disegno originario avrebbe dovuto essere soppresso come ente!).

**6.** In un recente intervento, Luciano Vandelli (nella *Prefazione* a un libro collettaneo su *Territori e autonomie*, Bologna, 2016) puntualmente rilevava gli stessi elementi critici della riforma, cui ho accennato, nonché le cause che hanno portato allo stato di inattuazione costituzionale che ho riassunto, con la stessa preoccupazione circa la tenuta del nostro sistema istituzionale.

La crisi finanziaria «che ha colpito l'Europa negli ultimi anni ha contribuito a far crollare la fiducia sia dei cittadini sia dei *policy maker*, verso i vantaggi di una (forse eccessiva) decentralizzazione che è stata perseguita a partire dagli anni '90 in molti Paesi europei compresa l'Italia». Puntualmente ricordava che anche nei primi anni '90, esigenze finanziarie «avevano indotto il legislatore a una scelta verso il decentramento», ritenendo che i vantaggi legati a una maggiore responsabilità conseguita attraverso una maggiore autonomia (in termini sia di spese sia di entrate) avrebbero portato a più efficienza e quindi ad un contenimento della spesa pubblica. Ma, notava con rammarico, «tutto ciò non è avvenuto. Di fatto, la riduzione della spesa dei governi locali negli ultimi anni è un effetto di tagli imposti dal centro e certo non è stata una conseguenza di comportamenti virtuosi dei governi locali». Quindi, da una parte, gli effetti della crisi finanziaria, male intesa all'inizio quanto ai possibili rimedi, e poi sempre più accentuatasi, dall'altra parte, la scarsa attendibilità delle capacità di governo dei poteri locali.

Con Vandelli, abbiamo percorso insieme il periodo dell'entusiasmo e anche delle illusioni riformatrici, l'idea che si potesse rifare lo Stato partendo dal basso, e abbiamo percorso insieme (con tanti altri amici e colleghi) da ultimo il periodo della disillusione, ma anche della convinzione che il disegno riformatore era troppo spinto per adattarsi alla realtà amministrativa, e politica, del nostro Paese. La sua mancanza oggi rende più difficile tra noi un dibattito pienamente consapevole. E rende ancora più difficile l'elaborazione di nuove idee che possano condurre al superamento della situazione di crisi istituzionale da tutti noi rilevata, dalla quale, con spirito realistico, occorre trovare vie di uscita. In larga misura, questo resta compito della dottrina. Nei momenti di crisi, il giurista, come diceva Giannini, deve farsi giurista politico, e pochi tra noi, come Vandelli, ne posseggono le doti.