

**Cronache dal Convegno:**

## ***La prassi degli organi costituzionali\****

PRIN 2004, Università di Bologna, Ferrara, Firenze, Trieste e Urbino

*Bologna, Facoltà di Giurisprudenza, 14-15 giugno 2007*

di *Edoardo C. Raffiotta\** e *Matteo Timiani\*\**

**14 giugno 2007, ore 15.00**

### ***Saluti e presentazione delle finalità e dei risultati della ricerca***

Dopo i saluti con i quali il preside della Facoltà di Giurisprudenza di Bologna, prof. **Stefano Canestrari**, ha accolto gli ospiti ed i partecipanti, è stato il coordinatore nazionale del Prin 2004, prof. **Augusto Barbera** (Università di Bologna), ad avviare i lavori del Convegno. Barbera ha innanzitutto sottolineato come il periodo preso a riferimento per l'analisi sia quello che va dal 1992 fino ad oggi, a partire dal I Governo Amato, dallo stesso protagonista definito "ultimo della Prima Repubblica e primo della Seconda Repubblica". In seguito ha spiegato qual è la concezione di "prassi" che ha rappresentato il filo conduttore della ricerca, ponendo attenzione sul fatto che la prassi è utile per interpretare il diritto costituzionale ma fermo restando che compito della scienza giuridica è prescrivere e non descrivere.

Nella giurisprudenza civile e nel diritto amministrativo il termine prassi è consueto, ma nel campo del diritto costituzionale comporta grandi profili di complessità. Se originariamente il diritto costituzionale ha subito l'influenza del diritto parlamentare caratterizzato da un *mix* di precedenti e di regole ispirate al principio del *nemine contra-dicente* – il che gli ha conferito una grande elasticità –, a partire dal secondo dopoguerra ha subito una forte influenza da parte delle Corti: la Corte costituzionale italiana in alcuni casi ha stroncato prassi fino a quel momento consolidate, in altri casi le ha reinterpretate, in altri ancora ha individuato "vere e proprie consuetudini costituzionali". Quindi il riferimento alla prassi può assumere sia le sembianze di una manifestazione di regole già consolidate (ad es., la figura dei ministri senza portafoglio), sia del dispiegamento di un indirizzo interpretativo (ad es., il potere di revoca dei ministri), sia dell'espressione di leale collaborazione o di semplice galateo istituzionale (ad es., la rotazione fra Camera e Senato per il conferimento della fiducia iniziale), sia dell'esplicitazione di ripetute violazioni di regole costituzionali (ad es., i rapporti sindacali instauratisi al di fuori della previsione dell'art. 39 Cost.).

Ad ogni modo, la Corte costituzionale, pur non utilizzandola alla stregua di un parametro di legittimità costituzionale, nella sua stessa giurisprudenza ha più volte fatto richiamo alla prassi. In tutto questo risulta difficile inserire le "convenzioni costituzionali" di matrice anglosassone, poco compatibili in un sistema continentale retto da disposizioni scritte in cui è determinate l'operato delle Corti costituzionali.

---

\* Gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione. Il resoconto delle sessioni relative a *Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento* è stato curato da Matteo Timiani; quello delle sessioni relative a *Sistema delle Conferenze, Corte costituzionale* nonché della *Tavola rotonda* da Edoardo C. Raffiotta.

\* *Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

\*\* *Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

## **I Sessione – Presidente della Repubblica e Governo - Presidente: Prof. Sergio Bartole**

### **a) Il Presidente della Repubblica: la prassi nel sistema bipolare**

Il prof. **Carlo Fusaro** (Università di Firenze) ha inizialmente notato che la figura presidenziale, a prescindere da quale che sarà l'evoluzione del sistema politico, mantiene comunque una posizione di "discutibile centralità". Un dato strutturale da mettere in rilievo è l'età avanzata del Capo dello Stato al momento dell'elezione (mediamente, 78 anni): ciò è da mettere in relazione con il lungo mandato che a questi spetta, nel senso di un ormai pacifico consolidamento della prassi della non rieleggibilità del Presidente – come si evince anche dalle motivazioni addotte dal Presidente Ciampi al momento della scadenza del suo mandato per escludere un suo ulteriore impegno. Circa la formazione del Governo, pochi sono i segni di interferenza presidenziale nella scelta dei ministri, in ossequio al principio secondo cui "in una democrazia parlamentare ben funzionante la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e del Governo dovrebbe essere un atto di mera registrazione da parte del Presidente della Repubblica di quanto il corpo elettorale e le forze politiche hanno deciso": in linea con questa visione sarebbe quindi l'indicazione del candidato *premier* sulla scheda elettorale.

Le diversità sono invece marcate quando si passa ad analizzare la formazione dei Governi in corso di legislatura, in particolare se si guarda alle categorie di soggetti coinvolti nelle consultazioni. Ad esempio, nella crisi del febbraio 2007 il Presidente Napolitano ha convocato 22 delegazioni politiche (a fronte delle 10 coinvolte a inizio legislatura), e senza coinvolgere i capi delle rispettive coalizioni. La difficoltà in cui versa l'attuale maggioranza in Senato ha inoltre portato alla luce la questione dei senatori a vita, che sovente risultano decisivi: questo può a sua volta condizionare la nomina degli stessi da parte del Presidente della Repubblica, invertendo la prassi che al momento vuole che dei 32 senatori a vita fino ad ora nominati, circa 15 siano di estrazione politica, e quasi tutti concentrati nella seconda parte della storia repubblicana (spicca in questo senso la Presidenza Ciampi). La centralità presidenziale nel procedimento di formazione del Governo trova conferma anche nel pensiero di quanti ritengono che, in pendenza del cd. ingorgo istituzionale, il Capo dello Stato uscente non debba nominare il nuovo Governo: ciò si trova però in contrasto con la limpidezza dei rapporti che dovrebbero legare corpo elettorale, maggioranza parlamentare ed Esecutivo.

Anche le continue sollecitazioni con cui la classe politica investe il Presidente della Repubblica contribuiscono, nel pensiero di molti, a fare di questa figura un vero e proprio "*deus ex machina* della democrazia repubblicana". In relazione all'attività legislativa c'è da mettere in luce la tendenza del Presidente ad esercitare una *moral suasion* nel corso del procedimento di formazione delle leggi, più che a ricorrere al formale potere di rinvio (a cui hanno attinto Scalfaro 6 volte e Ciampi 8): esempio emblematico è ravvisabile nella formazione della l. 270/2005, la legge di riforma del sistema elettorale, come anche lo stesso Ciampi ha confermato una volta cessato l'ufficio presidenziale.

Complessivamente si può dire che, alla luce della prassi di questi anni, la figura presidenziale "faticosi a destreggiarsi fra quanti la vogliono garante della volontà maggioritaria e quanti la vogliono garante delle minoranze e delle opposizioni". La vicenda più cruciale di tutte è quella del conflitto di attribuzione che ha riguardato il potere di grazia: la sentenza n. 200 del 2006, derubricando a parere obbligatorio l'istituto della controfirma, semplifica eccessivamente la prerogativa in argomento e mina la garanzia dell'unità dell'Esecutivo alla quale la controfirma sembrava preordinata in sede costituente. Altri due dati sulla prassi della Presidenza della Repubblica meritano un accenno: uno è la carenza di trasparenza sull'attività quirinalizia, spesso lasciata a mere ricostruzioni giornalistiche, che contribuiscono a mitizzare la figura del Capo dello Stato; l'altro è

l'incidenza di un apparato, quale quello che fa capo al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, organizzato come un dicastero e dotato di uno *staff* elefantino. In conclusione, sarebbe opportuno prevedere una chiara disciplina della figura e dell'attività del Presidente della Repubblica, senza che questo debba comportare necessariamente un sacrificio della sua indispensabile autonomia attraverso un'estensione dei controlli giurisdizionali.

### ***b) Il Governo nel sistema bipolare: profili organizzativi e funzionali***

Il prof. **Tommaso F. Giupponi** (Università di Bologna) ha in primo luogo individuato i fattori che hanno inciso sull'evoluzione dell'Esecutivo nel panorama costituzionale: sul piano esterno, la caduta del Muro di Berlino e il processo di integrazione europea; sul piano interno i *referendum* elettorali del '91-'93, le vicende di Tangentopoli e l'emersione di istanze federaliste. Tutto ciò ha inciso innanzitutto sulla durata e sulla stabilità degli Esecutivi, che sono andate progressivamente aumentando, grazie soprattutto agli effetti di un sistema elettorale di stampo maggioritario e improntato all'alternanza delle coalizioni al governo. Questo convive, all'opposto, con una persistente frammentazione interna dei poli, che ne mina la coesione politica.

In sintesi, si nota una discreta compattezza nella prima parte della legislatura, ed un affievolimento delle dinamiche di coalizione nella seconda parte della legislatura, spesso coincidente con turni elettorali amministrativi. Rimane la tendenza a crisi di governo di natura extraparlamentare (esclusa la caduta del I Governo Prodi nel 1998), in cui alla legittimazione di origine elettorale si sostituisce una legittimazione di provenienza parlamentare, con una evidente attenuazione del potere reale in capo al Presidente del Consiglio, costretto a dover subire la riemersione di "antiche convenzioni proporzionalistiche". Le ricadute di questa situazione sul piano organizzativo sono una sconfessione degli intenti razionalizzatori contenuti nei cd. decreti Bassanini: la macchina governativa è andata tendenzialmente espandendosi, come dimostra anche la vicenda della formazione del II Governo Prodi nel maggio 2006 e del connesso "spacchettamento". Riguardo all'esercizio dei poteri normativi, emerge in maniera chiara la tendenza da parte del Governo ad utilizzare ampiamente tutti gli strumenti in proprio possesso: al di là del fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, la cui declaratoria di illegittimità da parte della Corte costituzionale nel 1996 non ha inciso numericamente sulla loro reale produzione, è esploso letteralmente il fenomeno della delegazione legislativa, che a partire dalla XIII legislatura ha portato al superamento del numero dei decreti legislativi rispetto a quello della leggi non vincolate. Lo stesso discorso vale per l'esercizio del potere regolamentare, poiché la prassi mette in luce l'incremento della delegificazione, caratterizzata da una frequente sovrapposizione fra gli strumenti della legge di autorizzazione e della legge delega. Analoga tendenza si è manifestata per quanto riguarda i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare, che spesso vengono preferiti per la loro non assoggettabilità a visti e controlli, e al fine di intervenire in materie di competenza regionale.

Per quanto riguarda la gestione delle procedure di bilancio in Parlamento, essa è palesemente frammentaria, e un chiaro sintomo in questa direzione sembra essere l'incremento esponenziale del numero dei commi (e dei caratteri) delle leggi finanziarie. La debolezza del Governo in Parlamento, nonostante riforme dei regolamenti parlamentari intervenute negli anni '90, viene superata con la tendenza a combinare assieme la presentazione dei cd. maxi emendamenti con la posizione, su di essi, della questione di fiducia. Una conferma della tendenza ad una sorta di "fuga" dal Parlamento è data dal rilievo che hanno assunto le politiche concertative, che vedono impegnati il Governo e le forze sociali.

Nel rapporto fra Presidente del Consiglio e singoli ministri è possibile notare un

irrobustimento sul piano politico – ma non giuridico – del primo, sottolineato dalla possibilità, in accordo con la propria maggioranza (pur in assenza di una espressa previsione di revoca) di costringere i componenti del Governo alle dimissioni (lo dimostrano le vicende del II Governo Berlusconi che hanno investito in particolare i ministri Ruggiero e Tremonti). Questo protagonismo del Primo ministro affiora anche in relazione ai rapporti con le istituzioni comunitarie e alla gestione della politica estera (anche se è possibile notare l'affacciarsi di “nuove ministerialità”, come nel caso delle competenze del Ministro dell'interno in materia di immigrazione).

In conclusione, ai *deficit* istituzionali presenti nel nostro ordinamento si è spesso tentato di dare una risposta con l'avvio di numerose proposte riformatrici, tutte clamorosamente fallite. Le risposte, allora, possono forse essere trovate incidendo sulla normativa complementare e di contorno (regolamenti parlamentari, finanziamento dei partiti) – unitamente a piccoli e sobri ritocchi costituzionali – in modo da andare a chiudere quella che è stata definita una “transizione infinita”.

*Discussant* delle due relazioni è stato il prof. **David Hine** (Christ Church College, University of Oxford). Sul Capo dello Stato Hine ha rilevato come la figura presidenziale fino al dicembre del 1994 all'estero non abbia suscitato grande interesse: la scelta di Scalfaro di nominare il Governo Dini in luogo di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere ha invece cambiato l'atteggiamento degli osservatori stranieri. Innanzitutto, comparando le esperienze italiana e britannica, si avverte una sorta di “culto della personalità” che circonda la carica presidenziale, corroborato anche dal rilievo rivestito dagli stessi ex Presidenti. Inoltre, viene confermata l'impossibilità di identificare con esattezza il ruolo del Capo dello Stato italiano, tanto più in epoca bipolare. Mentre fino agli anni '90 la figura presidenziale era caratterizzata da un *low profile*, oggi la sua visibilità è notevolmente aumentata e, comparandola con quella di altre esperienze parlamentari europee, spicca ancor di più, portando con sé rischi per la funzione neutrale che dovrebbe garantire.

Analizzando invece la prassi del Governo, Hine ha sottolineato la necessità di non soffermarsi solo sugli indicatori tradizionalmente comprovanti il malfunzionamento di un Esecutivo (ad es., ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza o forte espansione della compagine governativa): infatti, non ci si deve stupire se questi dati non manifestano un robusto cambiamento rispetto al passato, perché è comunque cambiato il quadro generale, con la presentazione davanti al corpo elettorale di due coalizioni che si candidano a governare il paese. Per esempio, per quanto riguarda la gestione del processo di bilancio, se si confronta la prassi italiana con quella britannica, spiccano comunque elementi di democraticità e di partecipazione e controllo dell'elettorato, mentre a Londra la fase decisionale è concentrata tutta nelle mani del Cancelliere dello Scacchiere, con un Parlamento completamente estromesso ed una collegialità del Gabinetto annullata, salvo il potere di intermediazione del *premier*. Se c'è una carenza in Italia, nella formazione delle coalizioni, è quella relativa alla “preparazione al governo” e, di conseguenza, all'aspetto della comunicazione. Molto debole e lacunoso, inoltre, appare il raccordo fra maggioranza parlamentare, Presidenza del Consiglio e singoli Ministeri (ad es., il Ministero del tesoro). In conclusione, non bisogna addebitare la causa di queste disfunzioni esclusivamente a problemi di carattere normativo.

### **c) Presentazione dei papers**

Il dott. **Michele Belletti** (Università di Bologna), occupandosi della crisi del febbraio 2007, ha messo in luce come il Presidente Napolitano, oltre ad aver preso atto della convergenza delle forze di maggioranza e della prioritaria necessità di una riforma elettorale, abbia scelto per la prosecuzione della legislatura in ossequio ad una “costante

prassi istituzionale”: l’unica ragione dello scioglimento risiederebbe quindi in contrasti radicali fra maggioranza parlamentare e Governo, anche al fine di garantire (fin quando possibile) la continuità della legislatura.

Il dott. **Matteo Timiani** (Università di Bologna) ha evidenziato come, in relazione ai momenti di crisi e formazione dei Governi, sia possibile individuare alcune specifiche tendenze: un primo periodo, di “stretta transizione”, (dal 1992 al 1996), caratterizzato da un sistema politico debole ma da Esecutivi forti per il riflesso della tutela offerta dal Presidente della Repubblica; un secondo periodo, di “evoluzione bipolare”, (dal 1996 fino ai giorni nostri), è invece suddiviso al suo interno in due ulteriori fasi. Una prima parte della legislatura in cui è forte l’influenza della recente legittimazione popolare – per cui è il *premier in pectore* a condurre le trattative e a condizionare anche la composizione del Gabinetto –, ed una seconda parte della legislatura in cui riemergono le vecchie convenzioni proporzionalistiche – con una attenuazione della centralità del Presidente del Consiglio e una gestione delle crisi sostanzialmente in mano alle determinazioni della maggioranza.

Il dott. **Edoardo C. Raffiotta** (Università di Bologna) ha notato come, nell’organizzazione del Governo, la stabilizzazione della disciplina legislativa (che si è tentato di perseguire con i decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999) sia pressoché impossibile, in quanto costantemente sottoposta ad interventi derogativi da parte di decreti-legge; in secondo luogo, si avverte un legame diretto fra influenza dei partiti della coalizione e proliferazione degli incarichi ministeriali; da ultimo una grossa lacuna si ravvisa nell’assenza di un soggetto che si faccia carico della comunicazione dell’Esecutivo unitariamente inteso – se si escludono le marginali eccezioni del Ministro Ferrara nella XIII legislatura e di Sircana oggi (vero e proprio portavoce del Governo).

La dott.ssa **Diletta Tega** (Università di Milano-Bicocca), nell’affrontare il tema del potere di decretazione, ha messo in luce come la prassi abbia generato due tipologie di decreti. Uno, minoritario, dotato dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza e volto ad introdurre una normativa provvisoria, ed uno, di gran lunga maggioritario, pensato come una vera e propria anticipazione legislativa finalizzata a produrre una disciplina stabile, tale da assurgere a fonte del diritto tipica per alcuni settori. Per quanto riguarda la delegazione legislativa, anch’essa è in grande aumento – in particolare le deleghe integrative e correttive – al punto da configurare una sorta di delegazione legislativa perenne, (la quale va spesso a sovrapporsi al fenomeno della delegificazione). Alto è il tasso di conversione dei decreti-legge, quasi sempre emendati dal Governo stesso; mentre una tendenza tipica degli ultimi anni è l’uso combinato di decreto-legge e decreto legislativo.

La dott.ssa **Micaela Malena** (Università di Bologna), occupandosi del potere regolamentare, ha notato come si sia verificata un’espansione sia della delegificazione sia della delega legislativa, conferendo al legislatore un’enorme discrezionalità in merito alla scelta di quale dei due strumenti di volta in volta adottare, e comportando una sfumatura dei rispettivi limiti, nonché una loro confusa sovrapposizione reciproca. Contemporaneamente, la prassi ha evidenziato un aumento del ricorso ai decreti ministeriali non aventi natura regolamentare, sia nel campo dell’organizzazione ministeriale, sia nell’ambito di specifiche discipline di settore.

Il dott. **Federico Pedrini** (Università di Bologna) ha messo in luce come la legge 225/1992 (istituente il Servizio nazionale di Protezione civile), nel conferire al Governo la potestà di adottare ordinanze in deroga alla legge per fronteggiare situazioni calamitose imprevedibili, sia stata integrata nel 2001 dalla possibilità di ricorrere ad essa in presenza dei cd. grandi eventi. In questo modo l’area di derogabilità si è ampliata notevolmente, sia rispetto alle norme primarie interessate (per lo più la disciplina sugli appalti), sia rispetto alla valutazione dei casi d’intervento.

Il dott. **Massimo Rubechi** (Università di Bologna) si è concentrato sulle procedure di

bilancio, suddividendo l'ultimo quindicennio in due periodi. Il primo, che va dal 1992 al 1998, ha visto come prassi costante il progressivo alleggerimento della legge finanziaria, con il trasferimento della disciplina sostanziale ad un apposito collegato di sessione predisposto dall'Esecutivo, con le stesse garanzie procedurali della finanziaria. Il secondo, che parte nel 1999 per arrivare al 2006, ha visto un riassorbimento da parte della legge finanziaria delle misure di sviluppo, accentuato negli ultimi anni dalla compressione della normativa in un solo articolo, comprensivo di un numero imponente di commi, e caratterizzato dal fatto che la maggior parte dell'impianto prescrittivo sia frutto di una proposta governativa piuttosto che di una stratificazione operata in sede parlamentare.

La dott.ssa **Silvia Nicodemo** (Università di Firenze) ha affrontato le questioni attinenti al governo dell'economia, rilevando come l'opera di privatizzazioni avviata a partire dal I Governo Amato abbia dimostrato notevoli difficoltà di attuazione, anche a causa della tradizionale natura coalizionale degli Esecutivi (il che, andando ad incrementare il tasso di litigiosità infragovernativa, aumenta conseguentemente il rischio di paralisi). Dal punto di vista dell'organizzazione dei ministeri economici, si può notare come in essi si stia progressivamente concentrando un'attività di specializzazione tecnica, mentre rimarrebbe ai ministeri di settore il potere di indirizzo politico specifico – per arrivare al “superdipartimento” economico costituito in seno alla Presidenza del Consiglio nel 2006 –. Infine Nicodemo ha ricordato l'evoluzione del ruolo delle Autorità amministrative indipendenti, attuate con difficoltà e vittime, soprattutto a partire dal 1999, di una progressiva erosione delle proprie competenze regolative.

Il dott. **Michele Abrescia** (Università di Bologna), affrontando il tema delle politiche concertative, ha descritto alcune costanti. Un protagonismo del Presidente del Consiglio, la cui figura emerge con sempre maggiore evidenza; un legame biunivoco tra concertazione e contrattazione collettiva, nella quale stretti sono i legami tra la prima e la seconda; una progressiva spoliatura delle prerogative decisionali del Parlamento, a causa del ricorso allo strumento concertativo (tanto più in presenza di Governi deboli). Il tutto, nell'ambito di una generale assenza di tendenze uniformi nel corso del lungo periodo.

La dott.ssa **Chiara Bologna** (Università di Bologna) ha posto l'attenzione sulle decisioni in materia di missioni militari all'estero, in cui si è potuto ravvisare, salvo casi di netto scavalco delle prerogative decisionali del Parlamento da parte dell'Esecutivo, un sostanziale coinvolgimento delle Camere, mediante l'attivazione degli ordinari strumenti di controllo. Un dato che risulta interessante è che l'intervento parlamentare è però, nella maggior parte dei casi, successivo, volto a ratificare scelte già operate in sede governativa. Altrettanto interessante è il continuo uso del decreto-legge. Da ultimo, la legge 25/1997 sulle attribuzioni del Ministero della difesa, introducendo garanzie sotto forma di obblighi di informazione fra gli organi costituzionali, ha provato, senza particolare successo, ad instaurare una prassi che rafforzasse il raccordo Esecutivo-Legislativo in materia.

Il dott. **Simone Calzolaio** (Università di Bologna) ha affrontato la questione delle delibere del Consiglio dei ministri di impugnazione delle leggi regionali innanzi alla Corte costituzionale, a partire dalla riforma del Titolo V del 2001. Da un lato emerge il sostanziale raddoppio delle impugnazioni governative; dall'altro si ravvisa un costante dialogo fra Corte e Governo, soprattutto attraverso i continui riferimenti che l'Esecutivo compie all'interpretazione giurisprudenziale del riparto di competenze ex art. 117 Cost. (con particolare riferimento a quelle cd. Trasversali). Da ultimo, si avverte una diminuzione delle impugnazioni dovuta ad una prassi avviata dall'attuale Ministro degli affari regionali, la quale prevede una specie di “contrattazione” preventiva fra i soggetti in questione, volta ad intervenire a monte su eventuali vizi di legittimità costituzionale, per impedire di attivare il rimedio estremo del ricorso alla Corte.

Infine è intervenuto il dott. **Rino Casella** (Università di Pisa), il quale ha approfondito il ruolo della Presidenza della Repubblica in Francia, sottolineando come nel 2002 la prima

applicazione della riforma costituzionale, che ha equiparato la durata dei mandati presidenziale e parlamentare, abbia accentuato il processo di parlamentarizzazione del sistema istituzionale francese. L'anomala vittoria conseguita da Chirac (anche a causa della paura suscitata del suo rivale di ballottaggio Le Pen,) che raccolse un consenso nettamente preponderante rispetto ai confini di una normale maggioranza politica, sembra infatti aver sostanzialmente convertito il Presidente della Repubblica in una sorta di "super Primo ministro", direttamente a capo dell'Esecutivo e della maggioranza parlamentare.

**15 giugno 2007, ore 9.30**

***Il Sessione – Parlamento e sistema delle Conferenze – Presidente: Prof. Luca Mezzetti***

***a) Il parlamentarismo maggioritario: tendenze organizzative e funzionali***

La prof.ssa **Licia Califano** (Università di Urbino) è partita da un'analisi delle garanzie poste a tutela dell'opposizione, necessità emersa con forza soprattutto a partire dalla svolta bipolare che ha interessato il Paese: la democrazia stessa pretenderebbe la fissazione di precisi limiti al potere della maggioranza. La riforma maggioritaria, infatti non è stata completata tramite la predisposizione degli adeguati contrappesi, soprattutto nel rapporto maggioranza-opposizione. La revisione dei regolamenti parlamentari ha cercato di aggiornare le garanzie, tentando al contempo di garantire l'efficacia del processo decisionale e la tutela dell'opposizione.

C'è però da dire che le previsioni regolamentari costituiscono non risultati certi ma mere precondizioni, poiché assieme ad essi occorre mettere in conto l'incidenza di fattori strutturali (ad es., la prevalenza numerica della maggioranza sull'opposizione) e contingenti (ad es., la coesione interna degli schieramenti). Il primo indicatore rilevante, in questo senso, è la consistenza della maggioranza. A partire dal 1994, dopo due legislature di transizione che hanno visto la "coabitazione del modello maggioritario con pratiche ereditate dal consociativismo" (1994-1996; 1996-2001), nella XIV legislatura si è registrata una maggioranza "numericamente inattaccabile e politicamente blindata", a cui si è contrapposta un'opposizione incapace di incidere sull'azione di governo, ma che ha sempre cercato di proporsi come alternativa. Nell'attuale legislatura il Senato conosce invece una particolare situazione di sofferenza a tutti conosciuta.

Il secondo indicatore rilevante è il controllo del calendario parlamentare da parte del Governo, il quale ci dice che, mentre nella XIII legislatura la programmazione delle Camere ha trovato attuazione per il 77,62% dei casi, nella XIV questo dato è aumentato fino a oltre l'89%. Come primo dato conclusivo si può quindi confermare che la via preferenziale per la legiferazione è l'uso degli strumenti del decreto-legge e della delegazione legislativa, il che denota una sostanziale fuga da un Parlamento in evidente difficoltà. Anche la XIV legislatura, contraddistintasi per la grande consistenza della maggioranza, ha conosciuto questo forte uso di decreti delegati, a riprova di quanto al dato numerico non corrisponda un uguale grado di coesione interna sul piano politico. Il 54% delle leggi approvate consistono infatti in leggi delega, a loro volta contenenti più di 700 deleghe totali.

Rispetto alla decretazione d'urgenza colpisce, più del dato quantitativo, la qualità dei contenuti dei decreti-legge, poiché essi intervengono in settori delicati, e spesso si combinano con la posizione della questione di fiducia. Altri due dati da mettere in rilievo sono la facile modificabilità delle leggi di conversione, rispetto al testo del decreto, nonché la sostanziale "monocameralità" del potere di emendamento (cioè la pratica per cui è solo la Camera che compie il primo esame a proporre modifiche rispetto al testo inizialmente

presentato). Più in generale, anche il potere di emendamento costituisce un indicatore particolarmente significativo: se da un lato durante il II Governo Berlusconi si è registrato un numero di emendamenti proposti dall'opposizione ed approvati più alto rispetto all'esperienza del I Governo Prodi, è però vero che le modifiche qualitativamente più rilevanti sono state frutto di iniziative provenienti da componenti interne alla stessa maggioranza.

Interessante, poi, è il presentarsi di fenomeni di "consociativismo al contrario" che si verificano in commissione: cioè, capita in maniera non infrequente che l'opposizione, quando sono in discussione proposte controverse sul piano politico, chieda di non approvare gli emendamenti in fase referente ma di andare direttamente alla reiezione in aula, in modo da poterne guadagnare in visibilità. Quanto, infine, al ruolo delle commissioni parlamentari nel procedimento legislativo, decresce l'utilizzo della sede legislativa mentre aumenta massicciamente l'uso della sede referente.

Un contributo alla discussione è stato portato anche dal prof. **Luca Mezzetti** (Università di Bologna), il quale ha sottolineato come l'abuso dello strumento dei decreti e il connesso stato di affanno di un Parlamento che lavora a stento, siano sicuramente riconducibili ai rapporti problematici che il Governo intrattiene con la propria maggioranza. Per questo, se si passa al terreno degli interventi riformatori necessari per aggiornare l'impianto costituzionale, di certo non si può non tenere conto del fatto che la prassi ha comportato un assorbimento del potere normativo da parte dell'Esecutivo, come non si può di certo trascurare l'opportunità di rivisitare il procedimento di formazione delle assemblee.

Il prof. **Andrea Manzella** (Università LUISS-Roma), in qualità di *discussant*, ha messo in luce come il Parlamento sia stato l'organo costituzionale che più ha sofferto la transizione politica avviata nel 1993. Mentre, infatti, il Governo ha dimostrato una certa "capacità di galleggiamento", le Assemblee parlamentari hanno mantenuto un impianto "ultraproporzionale", di cui un evidente sintomo è la tendenza, alla Camera, alla proliferazione dei gruppi parlamentari, anche al di sotto della soglia minima di componenti prevista.

La crisi in cui versa il Parlamento non va però guardata esclusivamente sotto la lente del rapporto fra maggioranza e opposizione: in realtà il problema è più complesso, ed affonda le radici nella sua stessa natura di organo di rappresentanza. Infatti, è la capacità di rappresentare adeguatamente che è venuta meno, e perchè questa venga recuperata risulta ormai inadeguato lo strumento del regolamento parlamentare, poichè la questione esce dalle logiche tipiche del diritto parlamentare. Quello che occorre invece è la previsione di specifici vincoli a livello costituzionale, con riforme, ad es., che introducano "il divieto di costituire commissioni d'inchiesta di maggioranza con intenzione persecutoria, o di sottrarre spazi previamente dedicati all'opposizione, oppure l'obbligo di risposta alle sentenze monitorie o di auspicio della Corte costituzionale". Sarkozy, in Francia, con la decisione da un lato di chiamare al Governo ministri dell'altro schieramento, e dall'altro lato di promettere all'opposizione la presidenza della Commissione affari costituzionali, sta avviando un processo di autolimitazione del potere maggioritario, ma non per soddisfare una semplice esigenza oppositoria, bensì per rispettare l'idea di rappresentanza, in quanto le elezioni hanno dimostrato che c'è quasi una metà della popolazione francese che non si riconosce in lui.

In relazione all'analisi dei dati, è da notare in particolare la diffusione della pratica della "codecisione", attraverso l'esercizio della funzione consultiva delle commissioni parlamentari in sede di parere obbligatorio agli schemi di decreti delegati. In conclusione, occorre che si ridiscuta il concetto di "centralità del Parlamento" che da tante parti oggi viene messo in discussione: esso non afferisce ad una "centralità decisionale", bensì ad una "centralità relazionale", cioè all'interno dei rapporti con i soggetti del consenso. Questo



“in modo da conferire al Parlamento una capacità di *reductio ad unum* anche in riferimento ad un processo *in fieri* di rafforzamento delle autonomie territoriali: e per fare ciò occorrerà passare per la costruzione di un Senato che non dovrà essere *federale* ma *federatore*”.

### **b) Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”**

Il prof. **Roberto Bin** (Università di Ferrara), si è inizialmente domandato se in Italia vi sia realmente un sistema di *multilevel government*. Se ci si fermasse al dettato dell'art. 114 Cost. la risposta non potrebbe che essere affermativa, ma tale dato costituzionale viene sicuramente smentito dalle prassi, sia a livello legislativo, sia a livello finanziario.

Le differenze tra i disposti normativi e le prassi sono chiaramente emerse dalla ricerca eseguita sul sistema delle Conferenze. Un esempio può essere individuato nei sistemi di cooperazione tra regioni ed enti locali. La Costituzione, infatti, ha previsto l'istituzione dei Consigli per le autonomie locali, ma essi non sono stati attuati da tutte le regioni, e, nei casi in cui fossero già istituiti, non sono stati aggiornati ai nuovi principi introdotti dalla riforma costituzionale. Dallo studio dei Consigli delle autonomie locali è emerso, inoltre, che non sempre tali sedi sono quelle in cui si svolge la cooperazione tra Regione ed enti locali. La difficoltà di rilevare in tutte le regioni i numerosi centri di cooperazione del livello sub-regionale ha spinto a concentrare la ricerca sui rapporti tra Stato e Regioni, e quindi essenzialmente sul sistema delle Conferenze.

Come noto le Conferenze sono quella Stato-Regioni, Stato-Città e autonomie locali, che insieme compongono la conferenza unificata. Anche in questo caso il dato formale non coincide con la prassi, poiché la Conferenza Stato-Città e autonomie locali sostanzialmente non esiste; nel senso che negli anni 2004, 2005, 2006 si è riunita due volte all'anno, non svolgendo quindi un ruolo sensibilmente apprezzabile nel sistema delle Conferenze.

Al contrario estremamente intensa è stata l'attività della Conferenza Stato-Regioni e di quella unificata, che si sono riunite circa una volta ogni due settimane, seguendo la prassi di prevedere le due conferenze nella stessa data.

Sensibile è anche l'effettivo lavoro ed il numero degli atti deliberati dalle menzionate Conferenze. Oltre alle intese ed ai pareri, è possibile individuare atti di diversa natura, che spesso si configurano come decisioni di alta politica, poste ad incidere in numerosi settori, a volte, sconfinando dalle competenze della Conferenza (ad esempio in materia di semplificazione).

La ricerca sembra aver confermato il buon funzionamento del sistema delle Conferenze, e tale constatazione sembra rappresentare una delle ragioni a sostegno delle tesi contrarie all'istituzione di una Camera di rappresentanza delle Regioni.

L'attività delle Conferenze è gestita principalmente a livello di prassi, pur essendovi sicuramente delle regole. Esiste, ad es., un regolamento interno dei Presidenti delle Regioni, ma esso viene adattato alle singole circostanze (basti pensare alla variazione dei *quorum* strutturali e funzionali). Le Conferenze si stanno consolidando per mezzo della prassi. Un sistema pensato in astratto, si sta in concreto sviluppando ed affermando per mezzo di accordi istituzionali e per mezzo della prassi in cui opera. Forse la legge potrà intervenire e consolidare tale sistema, ma una sua formalizzazione legislativa pone un problema di natura politica, laddove non si è ancora compreso se il sistema italiano debba o meno divenire effettivamente un sistema di governo multilivello. Un intervento del legislatore potrebbe invece essere utile al fine di sviluppare le Conferenze e migliorare la loro funzionalità, definendo più precisamente la loro composizione. Infatti oltre ai Presidenti delle Regioni che rappresentano un determinato territorio, all'interno delle Conferenze vi sono anche rappresentanze “sindacali” come l'Anci e l'Upi, che non rappresentano gli interessi di un determinato territorio, ma sono organizzazioni di carattere nazionale che rischiano di alterare il ruolo delle Conferenze. In tal senso si potrebbe quindi

intervenire, assumendo una decisione politica che potrebbe favorire e sviluppare la funzionalità del sistema.

Alla relazione del prof. Roberto Bin è immediatamente seguito l'intervento della *discussant* prof.ssa **Ilenia Ruggiu** (Università di Cagliari), la quale ha analizzato la prassi del sistema delle Conferenze in una prospettiva comparata. Ruggiu, anticipando le conclusioni della sua ricerca, ha chiarito come dall'analisi emerga, piuttosto chiaramente, come il sistema delle Conferenze non possa più essere considerato, come da tempo era, un vero e proprio anti-modello rispetto a quello delle Camere delle Regioni. Un primo sentore, in tal senso, sembra essere la constatazione che tutti i paesi europei prevedono un sistema di Conferenze, anche quelli in cui sono istituite Camere regionali.

La prassi, infatti, dimostra che anche dove sono istituite Camere delle Regioni le Conferenze riescono a meglio perseguire gli interessi territoriali, perché non soffrono di quelle alterazioni che i partiti pongono in essere all'interno delle Camere. Sembra anche possibile affermare che la cooperazione *multilevel* trova in quasi tutti gli ordinamenti una sua traduzione nel sistema delle Conferenze, anche all'interno di numerosi ordinamenti con una forte tradizione federale (si pensi all'Australia, al Canada o al Sudafrica).

L'esperienza comparata fa emergere due dati essenziali: in primo luogo dimostra le virtù del sistema italiano delle Conferenze, e, dall'altro, ci mostra contemporaneamente a quali rischi possa andare incontro.

Volendo analizzare in ambito comparato le fonti che prevedono le Conferenze, il dato che sembra costante è il ruolo della c.d. *soft law*, anche se non mancano ordinamenti (come l'Italia) che le hanno disciplinate per legge, o ordinamenti (come la Svizzera) che le hanno previste addirittura in Costituzione.

Lo studio comparato delle Conferenze dimostra come esse non siano soggetti amministrativi, bensì politici, coinvolti nell'assunzione di decisioni di grande rilievo strategico. E in tal senso l'esempio italiano sembra rappresentare un modello virtuoso.

Peculiarità del modello italiano è anche la rappresentanza degli enti locali all'interno della Conferenza Stato-Regioni, che è stata raramente prevista nelle esperienze comparate.

Con riferimento alle modalità di svolgimento dei lavori all'interno delle Conferenze, il modello più diffuso sembra quello dell'unanimità (infatti quasi sempre nelle Conferenze non si vota).

In conclusione l'analisi comparata sembra mettere in risalto anche i rischi verso i quali il sistema delle Conferenze rischia di andare incontro. Tra le disfunzioni che possono essere segnalate vi è anzitutto la dispersione delle sedi di rappresentanza degli interessi delle autonomie territoriali, che è possibile riscontrare negli ordinamenti in cui le Conferenze convivono con la Camera delle Regioni. In tali casi, infatti, la rappresentanza territoriale viene deframmentata e tale fenomeno non sembra giovare al sistema.

Ulteriore rischio sembra essere quello del bilateralismo che è riscontrabile nei casi in cui, oltre agli accordi tra la Conferenza e lo Stato, vi siano anche accordi tra lo Stato e le singole autonomie, delegittimando così gli interessi generali delle autonomie territoriali (come, ad es., in Spagna e nel Regno Unito). Tale degenerazione del sistema sembra da tenere presente anche in Italia, dove il recente sistema delle Conferenze potrebbe essere delegittimato dai singoli accordi tra le Regioni e lo Stato.

### **c) Presentazione dei papers**

Il dott. **Filippo Benelli** (Università di Ferrara) ha affrontato il tema della negoziabilità delle competenze statali e regionali, ovvero se in applicazione del principio di collaborazione sia possibile una deroga delle competenze costituzionalmente sancite dello Stato e delle

Regioni. Dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, pare emergere come l'intesa tra lo Stato e le Regioni consenta di adeguare e contrattare i diversi livelli di competenza, ma non certo di stravolgere il riparto delle competenze che viene sempre, nonostante l'accordo, sindacato dalla Corte costituzionale. Tra le numerose sentenze possono essere ricordate la n. 98 del 2007 e la n. 178 del 2007, nelle quali la Corte sottolinea come, nonostante il raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e le Regioni prima dell'adozione della legge, non sia possibile escludere la possibilità del Giudice delle leggi di sindacare la legittimità della legge stessa. Proseguendo nella ricostruzione della sua ricerca, Benelli ha spostato l'attenzione sulle competenze amministrative. Nelle sentenze analizzate è possibile riscontrare tendenze opposte, e non sono mancati casi in cui il giudice amministrativo ha concluso per l'insindacabilità del riparto delle funzioni amministrative avvenuto per mezzo di un accordo tra lo Stato e la Regioni, lasciando, però, prive di tutela le connesse posizioni dei terzi interessati dal mutato riparto.

La dott.ssa **Paola Ilari** (Università di Urbino), occupandosi dell'attività consultiva delle commissioni parlamentari in relazione agli schemi di decreti legislativi, ha notato come il consolidamento della prassi del parere obbligatorio rappresenti un tentativo di recuperare in capo al Parlamento quel ruolo di controllo che si era andato attenuando a causa della tendenza dell'Esecutivo a divincolarsi dalle coordinate imposte dall'art. 76 Cost. e contenute nelle leggi delega. Problemi di costituzionalità potrebbero però porsi rispetto agli artt. 70-72 Cost., in quanto il trasferimento a valle dei principi e criteri direttivi porterebbe alla cd. denormazione della legge delega. Rilevante appare poi il dato che mette in luce come in sede di conferimento del parere il più delle volte siano forze stesse della maggioranza piuttosto che dell'opposizione a manifestare considerazioni critiche nei confronti dello schema governativo. In ogni caso, sembra crescere il grado di vincolatività del parere parlamentare dal punto di vista politico (ad es., il caso della legge cd. La Loggia), mentre dal punto di vista giuridico si annota il solo caso di obbligo di conformità contenuto nella l. 81/1987 di delega alla riforma del codice di procedura penale.

Il dott. **Simon Luca Morsiani** (Università di Urbino) in relazione al ruolo dei Presidenti delle Assemblee nel regime bipolare, ha messo in evidenza una serie di dati tendenziali. Innanzitutto il superamento della tradizionale prassi del bilanciamento delle Presidenze tra maggioranza e opposizione, cui ha fatto seguito l'acquisizione di una posizione di centralità circa la decisione dell'ordine delle votazioni e dell'ammissibilità degli emendamenti. Più in generale, anche alla luce delle riforme regolamentari degli anni '90, è progressivamente emerso il ruolo centrale assunto in materia di programmazione dei lavori, con l'appropriazione del potere di fissazione di programma e calendario, eventualmente anche a discapito della maggioranza dell'Assemblea e del potere di definizione della tempistica delle discussioni sottratto alla Conferenza dei capigruppo. Di grande interesse, infine, è lo studio dei profili "extraparlamentari", con particolare riferimento alle relazioni tra le tre massime cariche dello Stato e al potere di esternazione, che confermano una certa contiguità fra attività istituzionale e profilo politico dei Presidenti delle Camere.

La dott.ssa **Irene Perardi** (Università di Urbino), in relazione alle pratiche ostruzionistiche, ha messo in evidenza come il ricorso a questi strumenti sia stato facilitato dalla debolezza endemica della maggioranza, anche se nel corso del tempo questi si sono affinati notevolmente. Attualmente, i principali sono la continua richiesta di verifica del numero legale e la presentazione di un elevato numero di emendamenti, a cui spesso si aggiungono i richiami al regolamento, la proposizione di questioni incidentali, la richiesta di inversione dell'ordine del giorno e le massicce iscrizioni a parlare.

**15 giugno 2007, ore 14.30**

### **III Sessione – Corte costituzionale – Presidente: Prof. Andrea Morrone**

#### **a) Il funzionamento della Corte costituzionale e il seguito amministrativo delle decisioni**

La sessione si è aperta con una introduzione del prof. **Andrea Morrone** (Università di Bologna), il quale, in particolare, ha posto l'accento sulla stretta connessione che vi è tra l'attività delle Corte costituzionale e la prassi, qualificando tale organo come una sorta di laboratorio della prassi costituzionale, perché attraverso il suo giudizio le varie prassi possono essere in qualche modo vagliate. Morrone ha notato come la prassi arricchisca il processo costituzionale, nel momento in cui la Corte estende le proprie competenze, o nei casi in cui interpreta le norme, ma anche negli interventi sulla struttura del processo, come in tema di contraddittorio.

Collegando i dati emersi nei giorni del convegno, Morrone ha cercato di trovare una chiave di lettura del rilievo della prassi nell'attività della Corte costituzionale. Per molti versi, tale attività sembra aver rappresentato un'attuazione della Costituzione, attraverso un'interpretazione della Carta fondamentale alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento.

Al fine di verificare le esposte considerazioni è stato posto l'accento su alcune pronunce del giudice delle leggi – in particolare alle sentt. n. 171 del 2007, in tema di decreto legge, e n. 200 del 2006 in materia di potere di grazia –, rilevando come in alcuni casi possa esservi il concreto rischio che, nell'interpretare una disposizione e nel definire una determinata prassi, la Corte si allontani troppo dal dettato costituzionale.

Ha preso quindi la parola il prof. **Paolo Giangaspero** (Università di Trieste), che ha affrontato il tema del seguito amministrativo delle decisioni della Corte costituzionale, ovvero se le sentenze, ed in particolare quelle normative, siano o meno applicate dalla pubblica amministrazione. Del resto è da sempre discusso se la pubblica amministrazione possa dare una sua attuazione delle Costituzione senza tenere presente l'interpretazione data dal Giudice costituzionale.

Giangaspero ha chiarito che non solo in astratto l'amministrazione non potrebbe non applicare e seguire l'attuazione costituzionale enucleata dalla Corte, ma anche come nella prassi essa attui e dia seguito alle sentenze del Giudice delle leggi.

Nonostante la dottrina in tema sia molto risalente e scarna, Giangaspero ha voluto comunque partire dai lavori e dalle suggestioni derivanti dalla letteratura degli anni '70 ed in particolare dal problema inerente a quale sorte abbiano gli atti amministrativi assunti in forza di una legge dichiarata incostituzionale. La dottrina del tempo distingueva sulla base del principio di legalità: se la sentenza avesse colpito una legge attributiva di poteri, gli atti compiuti sulla base di tale legge sarebbero stati nulli e pertanto rimovibili in qualunque momento; viceversa se la sentenza avesse colpito le modalità di assunzione di un provvedimento, in quel caso l'atto sarebbe stato semplicemente invalido e quindi il regime diverso.

La questione fu risolta dal Consiglio di Stato, il quale chiarì che indipendentemente dal tipo di legge che è stata dichiarata incostituzionale l'atto amministrativo è sempre annullabile, rilevando, però, che se i termini per impugnare l'atto fossero scaduti non vi sarebbero stati strumenti per intervenire sul rapporto ormai esaurito.

Le due impostazioni, dottrinale e giurisprudenziale, sembrano, oggi, inadeguate a risolvere tutti i casi in cui la pubblica amministrazione sia chiamata ad attuare le sentenze della Corte, perché le tesi riportate erano riferite all'analisi di pronunce ablative. Oggi, pertanto, resta il problema di comprendere quale seguito possano avere le sentenze "creative" della Corte costituzionale, e quale seguito la pubblica amministrazione debba dare a tali pronunce.

Probabilmente, per comprendere il valore che tali pronunce dovrebbero avere nei confronti della pubblica amministrazione, si dovrebbe far riferimento a come la sentenza è costruita, ovvero al tipo di argomentazione alla luce della quale la Corte effettua l'aggiunta o comunque "l'intervento creativo".

Rispetto alle sentenze adottate secondo il criterio delle c.d. rime obbligate, pare che la prassi sia quella di applicare tali norme come riscritte dalla pronuncia costituzionale senza porre problemi; quindi vengono attuate come le leggi.

Le sentenze che non seguono il modello sopra riportato, sembrano invece presentare problemi differenti in riferimento al loro seguito da parte della pubblica amministrazione, perché, se attuate, comporterebbero implicazioni nei confronti del principio di legalità. Nella prassi, infatti, la pubblica amministrazione tende a non applicare tali sentenze, attendendo, probabilmente, l'intervento del legislatore.

Alla relazione del prof. Paolo Giangaspero è seguito l'intervento del prof. **Sergio Bartole** (Università di Trieste), in qualità di *discussant*.

Bartole ha posto l'attenzione su due temi centrali: la qualificazione delle sentenze come normative, e gli effetti di tali sentenze nei confronti della pubblica amministrazione.

Con riferimento alle sentenze normative, è chiaro che esse presentano notevoli problemi qualora vadano al di là del testo costituzionale. Bartole ha sottolineato comunque che, nonostante possano esservi numerose modalità di porre in essere le sentenze creative, esse devono comunque avere un legame con il testo costituzionale. In ogni caso ha ricordato che quando la Corte ha introdotto le sentenze normative, essa lo ha affermato chiaramente.

Ciò detto, non si possono non porre problemi circa la loro attuazione. Al fine di far chiarezza Bartole ha voluto riflettere intorno alla funzione della Corte costituzionale, che viene definita una funzione giurisdizionale. Tale funzione sembra l'unico modo per comprendere se le sentenze normative possano essere o meno considerate "un'anomalia".

Se si accetta una nozione di funzione giurisdizionale, intesa come strettamente attuativa del testo, tali sentenze possono sembrare una disfunzione; ma se noi intendiamo la funzione giurisdizionale come quella di "dire" il diritto, e di "dire" anche quei principi non espressi, in tal caso il testo è un vincolo solo come punto di partenza del processo argomentativo. In tal caso le sentenze normative rientrano sempre all'interno della funzione giurisdizionale.

Tra le sentenze e la pubblica amministrazione possono esservi due tipi di rapporti. Dalla relazione di Giangaspero si capisce che vi sono situazioni in cui la pubblica amministrazione nelle sue singole branche si confronta con le sentenze della Corte, ma vi sono altri casi in cui la pubblica amministrazione non può da sola attuare le menzionate sentenze (ad esempio qualora tali pronunce producano maggiori spese). In molti casi l'amministrazione pare non attuare tali pronunce se non ha il consenso degli organi di vertice, che si assumano una specifica responsabilità.

Tali osservazioni sembrano dimostrare, però, quale sia la scarsa consapevolezza che spesso lo "Stato" (come organizzazione), ovvero la pubblica amministrazione, ha di dover attuare il diritto applicando le sentenze della Corte costituzionale.

## **b) Presentazione dei papers**

Il primo dei lavori è stato quello del prof. **Gian Paolo Dolso** che ha affrontato il tema della prassi della Corte costituzionale con riferimento all'utilizzo delle decisioni di inammissibilità, ed in particolare di quelle più recenti. Dall'esame di tali pronunce emerge il giudizio sulla rilevanza. Aumentano le pronunce in cui la Corte "rimprovera" al giudice *a quo* il fatto che non sono stati adeguatamente descritti gli elementi della fattispecie oggetto

del giudizio. Questa prassi va guardata con favore, perché giova all'economia del giudizio, anche se sembrano esservi anche delle esagerazioni. Hanno a che fare con la rilevanza anche le pronunce di inammissibilità interpretative. Tali prassi sembrano dimostrare la stretta connessione tra giudizio davanti alla Corte e giudizio *a quo*.

E' seguita la presentazione della ricerca del dott. **Federico Gambini** che ha analizzato le pronunce della Corte costituzionale che hanno fatto riferimento alla Carta dei diritti dell'uomo, e più in generale alla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo. Per molti anni la Corte ha adottato una giurisprudenza pressoché costante, lasciando isolata la nota pronuncia del 1993 in cui si riconosceva una forza atipica, tra le altre, alla Carta dei diritti dell'uomo nel nostro ordinamento. Oggi la Corte considera tale fonte in una posizione equiparata alla legge che ha introdotto la Carta nell'ordinamento italiano. Negli ultimi tre anni tale posizione non è mutata. Novità vanno al contrario segnalate in alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione, che ha sottolineato come i giudici nazionali debbano attuare i principi enucleati dalla Corte dei diritti dell'uomo.

### **c) Dibattito**

Fuori programma è intervenuto il Giudice della Corte costituzionale prof. **Ugo De Siervo**, che ha voluto dare il suo contributo al Convegno. De Siervo ha portato una concreta testimonianza sul determinato ruolo che la prassi svolge nell'attività della Corte. Di recente il Giudice delle leggi sta nuovamente provvedendo a rinnovare le norme integrative della Corte, anche al fine di incorporare una serie di prassi che attualmente derogano alle norme vigenti. Il Giudice della costituzionalità, infatti, non può non osservare la prassi e cristallizzarla.

Con riferimento alle pronunce di inammissibilità della Corte e al loro costante aumento, De Siervo ha notato come esse corrispondano a meccanismi selettivi delle questioni, che esistono in tutti gli ordinamenti. In America, ad esempio, i giudici della Corte Suprema adottano una media di ottanta sentenze all'anno, sulla base di ottomila questioni che vengono presentate; pertanto l'inammissibilità opera anche da strumento di selezione.

Un dato essenziale va comunque sottolineato nell'analizzare tali pronunce. Molte di queste pronunce, infatti, riguardano casi seriali: immigrazione; codice della strada; materia fiscale. Pertanto nonostante le questioni siano già state risolte, vengono spesso riproposte controversie analoghe che la Corte non può non rigettare.

De Siervo si è poi collegato al tema del seguito delle sentenze da parte della pubblica amministrazione. In particolare, ha rilevato come non possano esservi troppi dubbi circa il fatto che le sentenze normative siano trattate ed eseguite come norme. Il criterio delle "rime obbligate" non è più applicabile nell'adottare una sentenza creativa; oggi tali pronunce, più che a rime obbligate, devono essere in armonia con la Costituzione, e ciò a causa del ruolo di supplenza che la Corte ha dovuto svolgere negli ultimi anni.

### **15 giugno 2007, ore 17.00**

#### **Tavola rotonda – Governo parlamentare e sistema bipolare – Presidente: Prof. Augusto Barbera**

Il prof. **Giuseppe Ugo Rescigno** (Università di Roma La Sapienza), è voluto partire dal concetto di prassi, che significa appunto "ciò che accade".

La prassi, però, pone dei problemi di ordine filosofico, perché l'osservatore dei fatti deve descrivere la prassi e descrivendo probabilmente potrebbe alterare la realtà circoscrivendo la prassi in categorie predefinite. Inverò però il momento importante che il giurista deve porre in essere è osservare i fatti.

Nella parola prassi c'è sia ciò che accade, come insieme di fatti contingenti, sia – quello che ci interessa di più – la regolarità, nel senso che la prassi è scoprire che un determinato fatto è avvenuto in un determinato momento e che successivamente si è ripetuto con regolarità. Il giurista cercando la prassi cerca qualcosa che si ripete, perché vuole ricavare l'oggetto del suo mestiere: la regola. La regola che il giurista ricava dalla prassi può essere o meno in collegamento con la norma scritta.

Rescigno ha poi voluto riprendere la teoria dei fatti normativi che chiaramente emergono dallo studio della prassi, si è quindi interrogato su cosa siano questi fatti giuridici, nonché se sia lecito o meno che certi soggetti impongano norme.

Eppure il tema della prassi dimostra che i fatti normativi sono inevitabili. Una dimostrazione è possibile rinvenirla in relazione alla tematica della norma interna; ogni volta che si costituisce un nuovo organo, ad esempio, e si dà un compito a tale organo, automaticamente si apre un campo sterminato di norme interne, perché questo organismo deve funzionare, e per funzionare deve darsi delle regole.

Successivamente il prof. **Augusto Barbera** ha voluto fare delle osservazioni inerenti al "fatto normativo". Il tema del fatto normativo si pose, ad esempio, a proposito del cosiddetto caso Mancuso nel 1995. Le soluzioni potevano essere due: o quella, appunto seguita, della sfiducia individuale, o quella (ritenuta più semplice e corretta da parte dello stesso Barbera) della revoca del singolo ministro da parte del Presidente del Consiglio. Anche propendendo per la soluzione della sfiducia individuale la Corte, di fatto, ha legittimato una prassi che presentava numerosi dubbi e che non era esplicitamente legittimata da singole norme. Nella sentenza del 1996 la Corte ha legittimato la sfiducia individuale, rilevando esplicitamente che tale sfiducia fosse conforme alla prassi. La strada seguita dal Senato e la successiva legittimazione da parte della Corte hanno dato vita a un "fatto normativo". Con altrettanto fondamento il fatto normativo avrebbe potuto essere rappresentato dalla revoca da parte del Presidente del Consiglio, e dalla successiva legittimazione da parte della Corte.

Il tema della prassi si lega al tema del governo parlamentare, come è emerso dalla relazione di Tommaso Giupponi. Dal 1992 ad oggi le numerose prassi non hanno subito molti mutamenti. Quelli che possono essere segnalati (in regime maggioritario) sono anzitutto la designazione del capo della coalizione, che a partire dalle elezioni che vedevano contrapposti Rutelli-Berlusconi, ha poi trovato ingresso nella legge elettorale Calderoli. Mutamenti hanno riguardato anche le consultazioni del Presidente della Repubblica, che sono diventate sempre più rapide. Per il resto grossi cambiamenti non vi sono stati. Ad esempio per quanto riguarda la nomina dei ministri, essa è rimasta sostanzialmente in mano ai partiti, senza grandi distinzioni nel passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario. Non è mutata la prassi della revoca, si possono semmai segnalare forti pressioni che hanno portato poi i ministri alle dimissioni, come nel caso di Ruggiero o Tremonti.

Barbera successivamente ha notato che le ragioni per cui le numerose prassi non hanno subito sostanziali mutamenti sono sempre derivate dalla debolezza dei governi e delle loro maggioranze.

Un'altra modifica della prassi, che non si è verificata, riguarda lo scioglimento anticipato della camera su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che, come emerge dai lavori preparatori, potrebbe essere in armonia con la volontà dei Costituenti.

In seguito il prof. **Stefano Merlini** (Università di Firenze), ha rilevato che se si riflettesse in maniera più approfondita sulle prassi che sono state seguite dal 1948 ad oggi, ci accorgeremmo che tante considerazioni sulle riforme costituzionali potrebbero essere superate modificando le prassi che sono state seguite e che hanno inciso in maniera molto significativa all'interno del funzionamento del governo parlamentare. In questo senso,

sarebbe utile rileggere i primi commentari alla Costituzione. Chi rifletteva nel 1949-50 sulla nuova Costituzione, esprimeva spesso delle opinioni non condizionate dalla prassi ed in particolare non condizionate dalla prassi che si è affermata dopo il 1949, e che è stata una prassi indotta da un sostanziale ritorno al periodo statutario. La questione della revoca dei ministri è uno di questi casi. Predieri, nel suo libro sul Presidente del Consiglio del 1950, affermava che la Costituzione intendeva attribuire al Presidente del Consiglio il potere di revoca, ma la prassi è andata in un senso completamente diverso.

Questo tipo di prassi hanno col tempo indebolito il governo parlamentare e ciò, al di là delle mancate riforme costituzionali, ha rappresentato un tradimento della Costituzione. Le stesse considerazioni possono essere fatte per lo scioglimento anticipato delle Camere.

La prassi statutaria consisteva in una decisione del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (o del Ministro degli interni, che spesso coincidevano); la prassi era una prassi all'inglese, dove il Governo decideva sullo scioglimento anticipato.

Il governo parlamentare, quindi, in Italia si è indebolito non solo per la mancanza di una riforma, ma soprattutto per una cattiva attuazione della Costituzione. Nel periodo più recente non si è tornati ad una prassi più vicina al dettato costituzionale. Infatti, se è vero che la legge elettorale quasi maggioritaria del 1993 aveva posto qualche chiarezza in più, di fatto nel processo di formazione del Governo il Presidente del Consiglio non ha avuto un potere molto più ampio di scelta dei Ministri, dal momento che tale potere è sempre di fatto rimasto a disposizione dei partiti.

Merlini ha concluso ricordando come molte delle disfunzioni del governo parlamentare potrebbero essere oggi superate non con riforme costituzionali ma, come dimostra la prassi, attraverso una lettura della Costituzione nello spirito dei Costituenti.

Il prof. **Augusto Barbera** ha quindi voluto far concludere il Convegno al prof. Arangio Ruiz, leggendo un passaggio della celebre opera "Storia costituzionale d'Italia" del 1898, che ha dimostrato come i problemi di allora siano ancora oggi presenti nelle dinamiche istituzionali del nostro Paese.