

Osservatorio sulle fonti

LA CONTROVERSA ATTUAZIONE E APPLICAZIONE DELLA COSTITUZIONE NELLA PROSPETTIVA DI RIFORME COSTITUZIONALI¹

di *Elisabetta Catelani*²

SOMMARIO: 1. Attuazione e applicazione di norme non programmatiche. - 2. L'interpretazione "conforme" e l'interpretazione adeguatrice. - 3. Eccessi dell'interpretazione giudiziale e possibili interventi di revisione costituzionale.

1. Attuazione e applicazione di norme non programmatiche

Massimo Luciani nella bella introduzione al Seminario parte dal presupposto che la contrapposizione interna ad ogni Costituzione è quella di aspirare all'eternità e, nello stesso tempo, di avere la necessità di un adattamento alla realtà partendo dal testo.

Un testo, quello costituzionale, sia per le caratteristiche storiche in cui è nato, sia anche per la natura dell'atto stesso, ha sempre lasciato ampio spazio ad un adattamento all'interpretazione, all'evoluzione storica e, talvolta, anche alle esigenze che si ponevano in un determinato contesto. Questi aspetti sono sempre stati considerati la caratteristica principale, ma anche quel *quid pluris* della nostra Costituzione e della possibilità di interpretarla in modo evolutivo, pur mantenendo la stabilità e la rigidità del suo contenuto.

In questa opera di adattamento, non tutte le norme della Costituzione presentano le stesse caratteristiche, in quanto, alcune lasciano poco spazio all'interpretazione ed hanno un contenuto di per sé vincolante, altre invece, per la loro formulazione e/o per la natura dello stesso contenuto, consentono una maggiore possibilità di intervento al legislatore o al giudice. La necessità di un adattamento si pone in particolare, dice giustamente Luciani, per le norme costituzionali programmatiche, che impongono da un lato l'attuazione del legislatore e dall'altro l'applicazione dei giudici e, fra questi, della Corte costituzionale, chiamata, per sua natura, a dare la corretta interpretazione della norma costituzionale.

Ci sono poi norme, vorrei aggiungere, che, pur non essendo programmatiche, subiscono tuttavia la stessa conseguenza, ossia quella di essere oggetto di attuazione da parte del legislatore (ma solo in parte), di essere oggetto di applicazione da parte della Corte costituzionale (in parte). Norme cioè formulate in modo altamente generico a causa della necessità di adattarsi ad esigenze compromissorie interne alla Costituente oppure per la difficoltà in quel periodo di prevedere le conseguenze di una determinata disciplina, preferendo quindi introdurre una formulazione polivalente aperta alle varie soluzioni *in itinere*.

¹ Il testo riproduce l'intervento svolto nell'ambito del Seminario su *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana* (Ferrara, 24-25 gennaio 2013).

² Professoressa di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

In riferimento a questa tipologia di norme e a quelle programmatiche vi è la possibilità di intervento del legislatore in fase di attuazione e/o del giudice per la loro corretta applicazione.

In questa sede non mi pare utile intervenire in ordine al modo in cui il legislatore intervenga e se intervenga ad attuare le norme costituzionali, in quanto tale aspetto riguarda le scelte di indirizzo politico in un determinato momento storico, mentre qualche dubbio si può porre circa il riconoscimento ai giudici ed in particolare alla Corte costituzionale del potere di svolgere quella funzione di applicazione, istituzionalmente attribuita al legislatore o, meglio, occorre chiedersi, fino a che punto l'intervento di tali organi sulla legge può essere considerato ammissibile.

Il secondo problema che può essere utile affrontare è poi quello di verificare se le norme che non hanno contenuto programmatico, ma che sono in ogni caso generiche, richiedano dopo 65 anni di vita un adattamento ai mutamenti ed alle nuove esigenze che, nel corso degli anni, sono sopravvenute.

2. *L'interpretazione "conforme" e l'interpretazione adeguatrice*

A partire dalla sentenza n. 1 del 1956, come ha ben ricordato Luciani (§ 3.1), è sempre stato compito dei giudici applicare il dettato costituzionale, imponendo regole e limiti e così evitare che la Costituzione potesse essere considerata un bell'esemplare imbalsamato, un "progetto incompiuto". Tale attività dei giudici ha consentito l'elaborazione dell'interpretazione conforme e poi dell'interpretazione adeguatrice, dell'affermarsi cioè del compito da parte della giurisprudenza di individuare fra le varie norme astrattamente desumibili dalla disposizione legislativa, quella che potesse essere considerata espressione di quei principi costituzionali, che, in quanto tali ed in quanto vigenti, condizionano direttamente l'intero ordinamento giuridico.

Le fondamenta dell'interpretazione conforme che possono essere trovate in quella prima sentenza, hanno avuto poi un assestamento nelle pronunce successive, dove sono state definite le funzioni della Corte costituzionale e dei giudici comuni delimitando le rispettive competenze, affermando da un lato che compito primario della giurisdizione costituzionale è quello di difendere i principi e le regole costituzionali non dichiarando leggi illegittime solo perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma solo quando è impossibile darne interpretazioni costituzionali (a partire dalla sent. n. 356 del 1996). Si è pertanto affermato che compito dei giudici è quello di dare diretta applicazione alla Costituzione nel momento in cui devono interpretare e quindi applicare la norma di legge³.

In realtà è noto che, nonostante i tanti richiami da parte della Corte, talvolta la ten-

³ Per una ricostruzione completa della nascita e delle problematiche derivanti da questa giurisprudenza della Corte costituzionale cfr. per tutti G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano 2006 e da ultimo G. PISTORIO, *I limiti all'interpretazione conforme: cenni su un problema aperto*, in *Rivista AIC*, 2/2011, e I. CIOLLI, *Brevi note in tema di interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

Osservatorio sulle fonti

denza dei giudici comuni è quella di porre al centro della loro attenzione (direi talvolta unica attenzione) la legge, indipendentemente dal contenuto costituzionale, come se vi fosse una cesura fra principio di legalità e legalità costituzionale. Un recente esempio in questa direzione è desumibile dalla ricostruzione fatta dai giudici di Palermo in fase di conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte sulla questione delle intercettazioni telefoniche del Presidente della Repubblica. Anche in tale caso il giudice, nel valutare le norme dell'ordinamento applicabili alla questione di fatto, ha ritenuto che fossero limitate alla legge penale *ad hoc* che disciplina il tema delle intercettazioni telefoniche, come se le norme della Costituzione che disciplinano il ruolo del Capo dello Stato non esistessero, determinando da ciò il ricorso per conflitto di attribuzioni.

Talaltra, viceversa, i giudici hanno utilizzato in modo significativo, fin quasi oltre tutti i limiti, lo strumento dell'interpretazione adeguatrice. Si pensi alle varie sentenze emesse da parte dei giudici di Firenze, di Cagliari e di Salerno sull'interpretazione da dare alla legge sulla procreazione assistita⁴ o la delicata questione decisa dalla Corte di Cassazione sul caso Englaro⁵.

Nello stesso tempo, tuttavia, la Corte non ha posto freni a questa tendenza dei giudici di utilizzare la interpretazione adeguatrice in modo incisivo, ma anzi, se si vuole, estendendola, ha teorizzato che il compito dell'interprete non si esaurisce nella comparazione testuale e meramente letterale tra disposizione legislativa da interpretare e norma costituzionale di riferimento, ma richiede una "valutazione di conformità" alla Costituzione "con riferimento al sistema".

Nella sent. n. 1 del 2013 sulle intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente della Repubblica questo indirizzo giurisprudenziale è stato esplicitato nel modo più significativo, in quanto la Corte non si è limitata ad affermare, come era logico e doveroso, che i giudici di Palermo avevano ecceduto rispetto ai loro poteri, in quanto non avevano applicato direttamente l'art. 90 Cost. che assicura al PdR la garanzia dell'irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, ma, con una sentenza che da parte di tutti i commentatori è stata considerata storica e destinata a cambiare tutti i manuali di diritto costituzionale⁶, ha precisato la sua idea del ruolo del

⁴ G. FERRANDO, *La riscrittura costituzionale e giurisprudenziale della legge sulla procreazione assistita*, in *Fam. e dir.*, 5/2011, p. 519.

⁵ La Corte costituzionale, peraltro, nel decidere il conflitto di attribuzioni sulla sentenza emessa sul caso Englaro, in un'ordinanza (n.334/2008) in cui si trincerava su profili procedurali e sul fatto che la vicenda processuale che ha originato quel giudizio non era ancora esaurita, ha negato che in quel caso vi fossero "indici atti a dimostrare" che i giudici avessero esercitato direttamente "funzioni di produzione normativa" e che comunque il Parlamento è sempre titolare del potere legislativo. Come se avesse detto: se il giudice esercita impropriamente la funzione legislativa (in un settore, si può aggiungere, non sufficientemente regolato) è compito del Parlamento sanzionarlo e non della Corte costituzionale, ossia una pronuncia di *non liquet*.

⁶ Cfr. M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in www.forumcostituzionale.it; A. SPERTI

Osservatorio sulle fonti

Capo dello Stato, cristallizzandola. Da un lato, infatti, ha dato un'interpretazione ancor più estensiva del compito dei giudici in funzione "adeguatrice", dall'altro poi ha "ricostruito" la posizione del Presidente della Repubblica⁷, aggiornandola. In particolare per quanto riguarda l'interpretazione della Costituzione da parte dei giudici ha precisato che non può "limitarsi ad una comparazione testuale e meramente letterale tra la disposizione legislativa da interpretare e la norma costituzionale di riferimento", ma con un bilanciamento dei principi in collegamento fra loro in "riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate"⁸. In riferimento al Presidente della Repubblica, poi, ne ha ricostruito i poteri in modo netto e preciso, confermando quanto, specialmente in passato si evidenziava come tipico della sua funzione, ossia di garante dell'equilibrio costituzionale, di titolare di una "magistratura di influenza" in quanto deve tessere costantemente una "rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono". Gli si riconosce poi un "potere di persuasione", essenzialmente composto da attività informali al fine di realizzare quegli obiettivi di "coesione" e di "armonico funzionamento dei poteri" che rappresentano, secondo la Corte, l'essenza delle funzioni del Presidente della Repubblica⁹. Come ha rilevato, giustamente, una parte della dottrina¹⁰ non si è tenuto conto delle novità che le prassi costituzionali di molti Presidenti avevano introdotto nella definizione del suo ruolo, "spazzando via in un sol colpo" le tante interpretazioni emerse in quest'ultimo periodo in conseguenza della c.d. sovraesposizione del Presidente nei rapporti con gli altri organi costituzionali.

Ma non è questo il tema che interessa queste mie poche riflessioni, quanto, invece, le caratteristiche della nostra Costituzione e la portata di essa. In altre parole il problema che emerge da questa pronuncia della Corte è l'esistenza di una genericità di fondo della norma costituzionale che impone e richiede un intervento chiarificatore e, quindi, di "applicazione" della Costituzione stessa.

Ma è veramente questo il compito dei giudici e della Corte? Rientra nelle competen-

Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, nonché commentata su giornali e siti on-line da molti costituzionalisti fra cui M. AINIS, G.L. CONTI, U. DE SIERVO, M. OLIVETTI.

⁷ Il PdR, secondo la Corte "è collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche".

⁸ La Corte ha precisato infatti che "un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela."

⁹ "Essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali".

¹⁰ M.C. GRISOLIA, op. ult. cit., cfr. anche A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica*, cit.

Osservatorio sulle fonti

ze degli uni e dell'altra, ovvero un uso distorto dell'interpretazione conforme ed ancor più di quella adeguatrice determina una violazione non solo del principio di separazione dei poteri, ma anche, ed in questa sede interessa maggiormente, del valore e dello stesso contenuto della Costituzione? Ovviamente la Corte interviene prevalentemente là dove il Parlamento e/o il Governo lasciano uno spazio d'intervento, ossia quando vi è un vuoto normativo o quando la disposizione per la sua formulazione non presenta un forte vincolo applicativo, ma, occorre domandarci, fino a che punto la Corte è legittimata a creare nuove norme, grazie all'interpretazione adeguatrice? Ed ancora quando questa interpretazione eccede le c.d. "rime obbligate" o "obbligatissime" quali strumenti vi sono per porre un freno alla violazione del principio di separazione dei poteri?

Porre queste domande implica di per sé anche dubitare fortemente sulla legittimità di una simile estensione dei poteri dei giudici e della Corte. Questo non significa negare la legittimità dell'interpretazione conforme, ma di porre dei limiti nell'uso dell'interpretazione adeguatrice nel momento in cui questa si discosta dalla disposizione. Come in altra sede ha già affermato il Nostro relatore, "l'opera di «adeguamento» non può essere condotta sino al punto di leggere nella disposizione quel che non c'è, anche quando la Costituzione vorrebbe che vi fosse"¹¹.

Ciò ha permesso alla dottrina di individuare nella Corte costituzionale e nei giudici "un unico grande potere giudiziario, compattamente contrapposto in funzione contro maggioritaria, al potere politico rappresentativo"¹². In queste ipotesi i giudici e la Corte esercitano pertanto quell'attività di "attuazione" che, seguendo l'introduzione di Massimo Luciani, dovrebbe essere svolta dal legislatore o, si può aggiungere, da parte degli organi depositari dell'indirizzo politico di maggioranza e quindi anche il Governo. Sicuramente non è compito dei giudici svolgere questa funzione, in quanto soggetti solo alla legge e alla legge costituzionale, senza alcuna possibilità di creare qualcosa di nuovo e di diverso da ciò che è scritto. Ma anche l'intervento della Corte costituzionale sotto questo profilo dovrebbe essere estremamente limitato e ridotto perché nel momento in cui interpreta la norma, adeguandola alle contingenze di quel particolare momento, ne cristallizza anche il significato, rendendo poi difficile un cambiamento successivo dinanzi a nuove circostanze.

3. Eccessi dell'interpretazione giudiziale e possibili interventi di revisione costituzionale

Giunti quindi alla constatazione che fin troppe volte l'interpretazione giudiziale ha superato i suoi confini, trasformando quella interpretazione "conforme a" (che aveva

¹¹ M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in *Studi in memoria di G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 418 ss., e in www.federalismi.it, 8 agosto 2007, p. 7.

¹² Secondo O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino 2005, questo ruolo "contro maggioritario" è esercitato prevalentemente dai giudici piuttosto che dalla Corte costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

una base di riferimento rigida sul concetto di disposizione e di norma), in una interpretazione adeguatrice che consente ai giudici ed alla Corte di “attuare” la norma costituzionale e non limitarsi ad applicarla, ne deriva, come conseguenza, la necessità di domandarsi se tale intervento dipenda dalla necessità di svolgere un’opera di supplenza verso un testo costituzionale che, così come è, presenta alcune difficoltà di adattamento all’evoluzione storica, ovvero se la connaturata flessibilità della Costituzione debba poi, caso per caso, essere oggetto di adattamento interpretativo da parte degli stessi organi che sono oggetto di disciplina costituzionale, ovvero da parte della Corte costituzionale quale garante e interprete della stessa Costituzione.

Un settore in cui l’intervento dell’interpretazione giudiziaria non può superare i confini dell’interpretazione “conforme” è sicuramente data da quelle norme che prima sono state definite non programmatiche, ma in ogni caso a contenuto generico e che, proprio a causa di tale indeterminatezza, sono state interpretate e completate dalle convenzioni e dalle prassi costituzionali, ed anche dall’interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale che, forse, in alcuni casi ha abusato delle sue competenze.

Un esempio è già stato individuato nella recente sentenza n. 1 del 2013 che trova le sue radici sicuramente nella genericità del dettato costituzionale con riguardo alla figura, al ruolo ed ai poteri del Presidente della Repubblica, lasciando ampio spazio agli interpreti. Su queste norme si è intervenuti con legge costituzionale (n. 1 del 1991) solo per risolvere preventivamente l’*impasse* derivante dall’art. 88 comma 2 Cost., che originariamente vietava al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato anche quando coincidevano con la fine della legislatura. Se, anche solo in quella fase di revisione costituzionale, il legislatore fosse stato più coraggioso avrebbe potuto attribuire al PdR un potere di scioglimento anticipato senza limiti, negando contemporaneamente la sua rielezione, così come aveva ipotizzato l’ex Presidente Segni e, fra l’altro, avrebbe risolto ora, come in un futuro, il cd. “stallo istituzionale” derivante dai risultati elettorali (febbraio 2013)¹³.

Da qui ne è derivato l’intervento della Corte costituzionale che, proprio per l’assenza di una disciplina costituzionale certa e incontrovertibile, ma anzi volutamente generica, si è ritenuta legittimata ad intervenire e disegnare nel suo complesso il ruolo del Presidente della Repubblica, non limitandosi ad una interpretazione letterale che, in realtà, nei confronti di questo organo non sarebbe stato neppure possibile, ma attraverso una

¹³ L’assenza di una maggioranza sicura al Senato a causa di una legge elettorale che prevede un premio di maggioranza solo a livello regionale, infatti, non solo crea non pochi ostacoli alla formazione del governo, ma anche nella formazione di una maggioranza che scelga un nuovo Presidente della Repubblica, con la teorica impossibilità di quest’ultimo di sciogliere anticipatamente le Camere. Peraltro si è ipotizzato, forzando direi eccessivamente l’interpretazione della norma, che il limite derivante dall’art. 88 comma 2 Cost. allo scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica uscente potrebbe essere circoscritto al solo semestre precedente alla fine del mandato, trascorso il quale, in assenza di un rinnovo per mancanza della maggioranza necessaria, si ristenderebbe il suo potere di scioglimento anticipato al fine di un rinnovamento del titolare della carica. In questo senso G.L. CONTI, *Dead lock (Le opportunità dello stallo)*, in www.jusbox.net.

Osservatorio sulle fonti

ricostruzione del suo ruolo nel sistema¹⁴. Una ricostruzione che tocca tutta una serie di poteri, che peraltro non venivano in gioco nella questione sottoposta al suo giudizio, quale il potere di scioglimento anticipato delle Camere a lui attribuito al solo fine di “consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento” o, ancora, qualifica la nomina del Presidente del Consiglio come mezzo “per consentire l’operatività del vertice del potere esecutivo”¹⁵; che è una delle tante, ma sicuramente non l’unica interpretazione che può essere data agli artt. 92 e 94 Cost.¹⁶.

Si può pertanto parlare in questo caso di un intervento della Corte costituzionale non in funzione di “applicazione” della norma costituzionale, ma di “attuazione” al di là del contenuto costituzionale stesso, che ovviamente deriva da una non sufficiente regolamentazione, ma che in tal modo travalica le forme giuridico costituzionali, per soddisfare un fine pratico che non rientra nei poteri della Corte¹⁷.

Ma, occorre domandarsi, per quale motivo la Corte ha sentito l’esigenza di intervenire in modo così penetrante sulla definizione dei poteri e del ruolo del Presidente della Repubblica? Non certo per rafforzare il ruolo di un organo che nell’ultimo settennato e specialmente negli ultimi mesi è stato considerato al centro del sistema e si è considerato legittimato ad esercitare una serie di poteri attraverso un’interpretazione evolutiva della Costituzione e che non sono comunque esplicitati in essa¹⁸. Forse quindi per cristallizzare quella funzione e quel ruolo che lo stesso Presidente della Repubblica aveva già istituito con la prassi e che quindi non richiedeva un’esplicitazione se già implicito nella norma o, viceversa, per non consentire estensioni per il futuro.

Da sempre la caratteristica e la forza della Costituzione italiana è stata quella di riu-

¹⁴ Dice la Corte che “*la ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche*”. Una posizione *super partes* che consente alla Corte di differenziare il Capo dello Stato da tutti gli altri organi costituzionali «senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi».

¹⁵ E ancora fa riferimento al potere del PdR, in qualità di Presidente del CSM di “*garantire le condizioni esterne per un indipendente e coerente esercizio della funzione giurisdizionale*”.

¹⁶ Chissà se la Corte costituzionale avesse saputo i risultati elettorali di pochi giorni successivi avrebbe adottato gli stessi criteri interpretativi e se veramente avrebbe lasciato all’erede di Napolitano quei poteri che sono riconosciuti ora in via interpretativa e cristallizzandoli per il futuro?

¹⁷ Un così ampio riconoscimento al Presidente della Repubblica di un’attività informale e della più ampia tutela della riservatezza estesa a tutti gli atti trova, secondo la Corte, unico limite “nei principi costituzionali supremi: tutela della vita e della libertà personale e salvaguardia dell’integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica (art. 90 Cost.)”. Allora come può fare il giudice a verificare se vi sono gli estremi di un attentato alla Costituzione o alto tradimento se le intercettazioni indirettamente svolte devono essere immediatamente distrutte? Ma questo è altro problema che non interferisce sulle vicende dell’attualità o meno della Costituzione.

¹⁸ Si pensi in particolare al procedimento seguito dal Presidente per la nomina del governo Monti, la cui anomalia è stata da alcuni commentatori individuata non tanto nell’aver creato un governo tecnico, ma nella preventiva nomina a senatore a vita dello stesso Monti, con l’unico intento di presentare ai partiti politici c.d. “governo del Presidente”.

Osservatorio sulle fonti

scire, in virtù della sua formulazione, del compromesso da cui ha avuto origine, di adattarsi all'evoluzione storica ed al diverso contesto politico. Negli ultimi anni questo meccanismo sembra che non funzioni più, specialmente là dove le norme costituzionali hanno un contenuto generico che, in parte richiedeva espressamente un intervento del legislatore, dall'altro era aperto alle prassi costituzionali, specialmente là dove erano in gioco i rapporti fra organi costituzionali.

In molti casi l'intervento legislativo è stato fortemente ritardato e "timido", si pensi alla disciplina della Presidenza del Consiglio, delle funzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri che dal primo disegno di legge presentato nel 1952¹⁹, si è giunti all'approvazione solo con la legge n. 400 del 1988 o che addirittura è andato a trasformare di fatto un potere costituzionale, si pensi alla legge elettorale che prima ha permesso ai partiti di indicare il candidato alla Presidenza del Consiglio nel simbolo elettorale e poi, con l'attuale legge elettorale, di indicare il capo della coalizione. Leggi queste ultime che hanno sicuramente trasformato il potere di nomina presidenziale del governo, che rimane integro solo nei momenti di difficoltà, di assenza di maggioranze o di crisi di governo.

In altri casi viceversa vi è un'impossibilità di intervento sia legislativo, sia in via di prassi, tanto che in periodi di crisi si potrebbe creare una situazione di stallo.

Esempi anche in questo caso potrebbero essere plurimi: dall'esistenza di un potere di nomina dei ministri da parte del PdR e l'inesistenza di un potere di revoca, sia in capo allo stesso PdR, sia in capo al PdC²⁰, che crea problemi, non solo con riguardo all'unità dell'indirizzo politico del governo, ma anche di carattere istituzionale (si pensi alle difficoltà di carattere internazionale conseguenti alle vignette e alle dichiarazioni del ministro Calderoli nei confronti della religione islamica, ministro che, fra l'altro, non poteva essere sfiduciato dalle Camere perché il governo era già dimissionario) oppure si pensi al c.d. "stallo istituzionale" conseguente alle più recenti elezioni politiche, oggetto ora di ampia discussione. Anche in tale occasione emerge una carenza costituzionale, forse prima inimmaginabile, forse conseguente ad interventi legislativi incoerenti con il disegno costituzionale (si pensi ancora all'attuale legge elettorale e secondo alcuni alla stessa legittimità costituzionale di atipici premi di maggioranza che alterano il voto popolare, se non addirittura lo stesso principio di democraticità su cui il nostro ordinamento si fonda - artt. 1 e 49 Cost.) o forse perché, proprio per la sua genericità, è stata fino ad ora interpretata ed applicata in modo tale da renderla poco duttile alle contraddizioni che,

¹⁹ D.l. n. 2762 del 1952, *Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, presentato dal governo De Gasperi durante la prima legislatura.

²⁰ Proposte in questo settore sono state tante a partire dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. Commissione D'Alema) nella quale si prevedeva il potere del Primo Ministro di proporre al Presidente della Repubblica la nomina e la revoca dei ministri, alla riforma della Costituzione poi bocciata con il referendum costituzionale del 2006, nella quale si prevedeva un potere di nomina e di revoca dei ministri direttamente in capo al Primo Ministro e senza l'intervento del Presidente della Repubblica. La ricostruzione delle varie proposte di modifica possono leggersi in E. CATELANI, *Art. 95 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. II, UTET, Torino, 2006, p. 1856 ss.

Osservatorio sulle fonti

nel corso del tempo, sono emerse.

Insomma di fronte ad una crisi di sistema la Costituzione può entrare in un regime di *moto* di cui parlava il nostro relatore, il che non significa che essa sia inattuale o inadeguata, ma solo che richiede degli emendamenti che, alla luce di sessantacinque anni di esperienza repubblicana e di convivenza fra organi costituzionali nuovi e diversi rispetto alla fase pre-1948, possano richiedere interventi di modifica o, come dice Giuditta Brunelli, di emendamento, ossia a contenuto limitato, ma in ogni caso necessario²¹.

Come la Costituzione possa essere oggetto di emendamento e quali norme richiedano un intervento di questo genere è poi ben più ampio problema, ma che non rientra certo nell'oggetto di questo seminario.

²¹ In altre parole la supplenza della giurisdizione là dove il Parlamento, il Governo e la politica in genere non riesce ad intervenire non può essere senza limiti e là dove il disegno costituzionale è stato carente, per motivazioni storiche contingenti dell'Assemblea costituente, ora necessita di una revisione.