

GIUSEPPE VERDE

*Quali materiali giuridici dobbiamo utilizzare  
per lo studio della forma di governo?*

ABSTRACT:

This article aims at point out one important issue in the constitutional debate about italian President of Republic: which material one has to use to interpret the constitutional text? Chessa, in his book *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana* does not use constitutional customs in defining the role of the italian President, despite different opinion of many scholars. It is correct this view? The final remarks are about the praxis as an instance of constitutional interpretation.

KEYWORDS:

President of Republic; constitutional interpretation; constitutional customs

GIUSEPPE VERDE

*Quali materiali giuridici dobbiamo utilizzare  
per lo studio della forma di governo?*

1. La negazione del ruolo garantista del Presidente nel libro di Omar Chessa – 2. Le premesse di metodo – 3. L'importante regolazione di confini tra diritto costituzionale e la scienza della politica – 4. Da dove desumiamo le norme di diritto costituzionale vigenti in materia di forma di governo? – 5. Il “posto” della prassi.

1. *La negazione del ruolo garantista del Presidente nel libro di Omar Chessa*

Il libro di Omar Chessa dal titolo *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*<sup>1</sup>, sostiene tesi che non fanno certo parte dell'*aquis* condiviso dai costituzionalisti, e non è difficile prevedere che sortiranno non poche reazioni contrarie.

Qual è il cuore di queste tesi è presto detto: il Presidente della Repubblica italiana non andrebbe inteso quale organo *super partes*, garante “politico” della Costituzione, a fianco della Corte costituzionale nella veste di garante “giuridico”. Il Capo dello Stato, invece, sarebbe un organo politico a

<sup>1</sup> In questo contributo le pagine del libro di volta in volta citate saranno indicate tra parentesi nel testo, senza altro riferimento.

tutto tondo, legittimato dalle disposizioni costituzionali a perseguire un indirizzo politico proprio, anche concorrente con quello del Governo. Rispetto a quest'ultimo, infatti, si troverebbe in una situazione di "non minore legittimazione politico-democratica". Questa legittimazione sarebbe frutto di una «investitura elettivo-parlamentare» addirittura «*ben più forte e ampia di quella che riceve il Governo tramite il suo voto di fiducia*» (52-53), nonché di una relazione con il corpo elettorale, per il tramite di deputati e senatori, paragonabile a quella che lega questi ultimi al Governo (54-57). Tutto ciò consentirebbe al Presidente di esercitare un ruolo di interdizione "libero", nei suoi rapporti con il Governo: libero, ossia non vincolato a rilievi di illegittimità costituzionale, o – per riferirsi ad una formula un tempo diffusa – di "merito costituzionale". Qualunque di valutazione, anche se di "mera" opportunità politica, sarebbe idonea a sostenere l'esercizio di tale potere di interdizione.

Evidentemente, un ruolo chiave nella proposta interpretativa di Chessa è svolto dalla lettura dell'istituto della controfirma ministeriale (3-4; 11-19): l'art. 89 Cost. ci direbbe che *ogni atto* formalmente *presidenziale* sarebbe in realtà un «atto complesso ad iniziativa libera» (17). Dunque, sia il Governo che il Presidente potrebbero proporre l'adozione, e la volontà del primo come del secondo dovrebbe convergere sul medesimo contenuto perché l'atto sia adottato: non ci sarebbe alcuna differenza tra la posizione governativa e quella presidenziale. A tutto ciò l'Autore aggiunge lo studio analitico del regime giuridico di alcuni importanti atti presidenziali, quali il rinvio delle leggi, gli atti di nomina, lo scioglimento delle camere e il potere di grazia (227 ss.). Di tali atti si fornisce una lettura coerente con l'impostazione prima sommariamente richiamata.

Il quadro è infine completato da una interessante classificazione delle forme di governo, volta a tener conto delle peculiarità derivanti dal concreto funzionamento dei

diversi sistemi politici, senza però disperdere la peculiarità dell'approccio giuridico (171 ss.). Questa classificazione è imperniata sull'idea che le norme del diritto costituzionale, da sole, non determinano senz'altro esiti monisti o dualisti nel funzionamento delle forme di governo: si limitano a predisporre incentivi in una direzione o nell'altra, risultando così *formalmente* moniste o *formalmente* dualiste. Il concreto funzionamento del sistema politico, poi, può operare in direzione opposta a quella impressa dall'incentivo, e trasformare il monismo formale in un dualismo *sostanziale*, o viceversa. La forma di governo italiana – così come risulta dalle tesi di Chessa, sopra accennate – sarebbe inscritta in questo quadro quale una forma di governo caratterizzata da un monismo *formale*, nel quale però gli incentivi in tale direzione non sarebbero così robusti come nel modello classico del parlamentarismo (219-225). Ciò proprio in considerazione del ruolo del Capo dello Stato, come sopra tratteggiato.

## 2. *Le premesse di metodo*

Il mio intento non è quello di confrontarmi con le specifiche ragioni che sostengono le conclusioni sopra accennate, né con tutti i passaggi argomentativi che compongono il complesso percorso dell'Autore<sup>2</sup>. Piuttosto desidero attirare l'attenzione su alcuni aspetti di metodo che caratterizzano il libro non meno delle conclusioni cui esso perviene.

<sup>2</sup> Questo approccio del resto contraddistingue già altri contributi qui presenti. Si vedano al riguardo G. SCACCIA, *I limiti del costruttivismo interpretativo*; S. PAJNO, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*; A. RIVIEZZO, *Un'integrazione alla tesi degli atti presidenziali quali atti complessi*; P. PINNA, *L'errata distinzione tra l'indirizzo politico e la garanzia costituzionale*.

In particolare, mi interessa mettere a fuoco il modo in cui gli studi giuridici sulla forma di governo devono relazionarsi – secondo Omar Chessa – con le prassi (e più in generale con i comportamenti, comunque interpretabili, degli attori politici e istituzionali) da un lato, e con la giurisprudenza costituzionale dall'altro. Come si vede, soprattutto il primo aspetto intercetta un tema classico della riflessione costituzionalistica sulle forme di governo, che riguarda il ruolo, in essa, di “oggetti” come consuetudini costituzionali, convenzioni costituzionali, semplici prassi, strutturazione del sistema politico-partitico, etc. Anche da questo punto di vista il libro di Chessa assume – esplicitamente o implicitamente – posizioni che, sebbene non siano certo “isolate”, in dottrina – si pongono in controtendenza con assunti sovente condivisi.

Ma andiamo con ordine.

Che gli aspetti di metodo stiano particolarmente a cuore all'Autore – tanto che il richiamo ad un corretto modo di porsi della scienza costituzionalistica nei confronti dello studio delle forme di governo appare uno degli obiettivi non secondari del libro – risulta chiaramente sin dalle battute iniziali. L'obiettivo dichiarato del saggio è quello di descrivere la forma di governo italiana tramite le «sole *regole costituzionali*», sperando «di isolarle da tutto ciò che è spurio rispetto a quanto può correttamente trarsi dalla lettera e dallo spirito del dettato costituzionale» (5). Dunque, appare chiaro sin dall'inizio che le prassi, e il concreto funzionamento della forma di governo non sono oggetto del saggio: questo è limitato alle norme giuridiche che devono ritenersi esistenti, a prescindere dalle modalità della loro effettiva applicazione. In particolare, all'Autore non interessa indagare se, in concreto, i Presidenti della Repubblica si siano avvalsi dei poteri che – in base alle tesi del libro – le norme costituzionali riconoscevano loro, o se invece abbiano fatto uso più limitato delle proprie attribuzioni.

Interessa evidenziare che – ove il Capo dello Stato intendesse esercitare queste ultime assumendo un ruolo politico a tutto tondo – non violerebbe la Costituzione, rimanendo nell'alveo delle possibilità che questa ammette<sup>3</sup>.

Non è finita qui. C'è almeno un secondo livello del discorso sul metodo da prendere in considerazione. Quanto accennato non vale, infatti, soltanto come una “regolazione di confini” dell'indagine svolta. Omar Chessa critica in più di una occasione soluzioni interpretative sulla base dell'idea che sovrapporrebbero prassi politiche e norme costituzionali (ad es. 24-25, part. nt. 13; 236-237, nt. 7). Non solo, dunque, il libro si propone di studiare le norme costituzionali vigenti e non le prassi politiche sottostanti; ma nella ricostruzione delle prime non bisognerebbe – secondo il punto di vista dell'Autore – farsi sviare dalle seconde.

È a questo punto evidente che la posizione di Chessa riguardo al metodo nello studio costituzionalistico delle forme di governo intercetta alcuni problemi classici della riflessione scientifica sul tema, come la possibilità (o la necessità) di riferirsi anche alle consuetudini costituzionali per definire l'assetto normativo della forma di governo, o l'ipotesi di leggere le norme costituzionali sul tema come norme “a fattispecie aperta”, che devono essere integrate da altri materiali concernenti le caratteristiche politico-partitiche del sistema considerato<sup>4</sup>. E non è un caso che proprio a tale ultima ipotesi – come è noto dovuta a Leopoldo Elia –

<sup>3</sup> Questo rigore nella distinzione tra individuazione delle possibilità ammesse dalle norme giuridiche sulla forma di governo e strade scelte dalla prassi è una costante di tutto il libro. Si veda, a questo riguardo, anche il modo in cui si ricostruisce l'assetto statutario delle relazioni tra Monarca, gabinetto e assemblea elettiva

<sup>4</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.

l'Autore dedichi una attenzione specifica, mostrando come il noto studioso cambiò sull'argomento la propria opinione, giungendo a sostenere che gli elementi politico-partitici, sebbene indispensabili per una classificazione descrittiva delle forme di governo, non potrebbero in alcun modo essere considerati "elementi costitutivi" dell'assetto normativo di queste ultime (206, nt. 82)<sup>5</sup>.

Un ultimo rilievo appare necessario. Nell'ultimo capitolo l'Autore – tra l'altro – si occupa anche di ricostruire il ruolo della figura presidenziale nell'ambito della concessione della grazia, giungendo ad una soluzione differente rispetto a quella fatta propria dalla ben nota sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2006 (243 ss.). In particolare, come è risaputo, tale decisione respinge la tesi dell'atto complesso e afferma la natura sostanzialmente presidenziale del potere di grazia. Sul punto Chessa si chiede: «poiché la dottrina dell'atto complesso non troverebbe ospitalità nella giurisprudenza costituzionale, questo libro dovrebbe dunque considerarsi intempestivo, fuori tempo massimo?» (246). La risposta è evidentemente negativa, innanzi tutto perché il ruolo della dottrina è anche quello di criticare la giurisprudenza costituzionale, ma soprattutto perché i precedenti giurisprudenziali non possono essere considerati dei punti di non ritorno (non lo sono neanche nei paesi di *common law*, come nota efficacemente l'Autore): «l'oscillare ondivago tra le dottrine più disparate e contrastanti è sbagliato tanto quanto quella testarda impermeabilità rispetto al dialogo che si svolge *al di fuori* della Corte» (246). Peraltro – e il rilievo è particolarmente importante – Chessa nota come, oggi, il problema maggiore, sotto questo riguardo, che presenta la giurisprudenza costituzionale, non è che la Corte «cambi

<sup>5</sup> L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006, 2600.

idea»: piuttosto è che «di solito, non ne manifesta alcuna, attingendo di volta in volta qui e là, in modo disordinato e incoerente». Sarebbe invece preferibile che, «una volta prescelta in modo argomentato una *dottrina*, i giudici costituzionali vi si attenessero scrupolosamente nello sviluppare la linea dei precedenti; e che in maniera altrettanto argomentata, manifestassero chiaramente l'intento di abbandonare una precedente dottrina quando intendono accoglierne una diversa» (247).

Qui, come si vede, ci si sposta da problemi di metodo interpretativo al modo in cui dovrebbe comportarsi il giudice costituzionale. Il tema è solo accennato, ma è molto importante: siamo soddisfatti del modo in cui procede la Corte costituzionale, la quale – come è stato talvolta anche teorizzato – si “rifiuta” di elaborare dottrine coerenti e comprensive? Oppure preferiamo un modello differente di giurisprudenza costituzionale, più simile a quello della Corte Suprema americana?

### 3. *L'importante regolazione di confini tra diritto costituzionale e la scienza della politica*

È chiaro quindi che il lavoro di Chessa presenta molteplicità aspetti di interesse. È un contributo di diritto costituzionale “*puro*”; è uno scritto nel quale le argomentazioni e la dialettica non cedono mai il passo ad affermazioni che non siano state discusse ed approfondite. Il tutto accompagnato da una prosa essenziale e conducente che espone problemi e prova ad offrire soluzioni in linea con le regole di diritto costituzionale. È quindi, per certi versi, ovvio e scontato che in un lavoro così rigorosamente orientato alla ricostruzione del ruolo presidenziale partendo dalle regole *scritte* di diritto costituzionale non possa trovare spazio la ricorrente affermazione (si pensi alla manualistica) che vuole un

“*ministro proponente*” facilmente sostituito da un “*ministro competente*” solo sul presupposto della nota svista redazionale che prova a giustificare alcune ricostruzioni in tema di controfirma ministeriale e responsabilità presidenziale<sup>6</sup>.

Esistono disposizioni costituzionali precise e regole che disciplinano il funzionamento della forma di governo. Rispetto a tale quadro normativo l'Autore ricostruisce il ruolo del Presidente della repubblica avendo ben chiaro che la ricostruzione offerta è ascrivibile ai saggi di diritto costituzionale e non a quelli di scienza della politica.

Non vi è dubbio che quest'ultima indicazione riesce a prendere le giuste distanze da una ricorrente smania intellettuale che pretende di concludere le ricostruzioni di diritto costituzionale importando, alla fine di un discorso prevalentemente descrittivo, una suggestiva frase ad effetto od una formula definitoria alla quale si affida il compito di definire uno degli snodi problematici del funzionamento della forma di governo.

A ben vedere un tale approccio non è in grado di dedurre dalle regole costituzionali il significato che le è proprio, né possono giustificare la bontà delle ricostruzioni di scienza della politica visto che queste ultime sono frutto di un metodo di studio che non cerca conferme, né pone a base delle proprie conclusioni, le regole del diritto costituzionale.

Se quindi il discorso dovesse esaurirsi nel prendere posizione fra diritto costituzionale e scienza della politica

<sup>6</sup> Questo è un passaggio importante dell'*iter* del libro. Troppo spesso la portata testuale dell'art. 89 è stata sottovalutata, e intesa – senza giustificazione adeguata – come se al posto di «*ministro proponente*» ci fosse scritto «*ministro competente*». Correttamente, dunque, Chessa rifiuta questa sostituzione, e ci richiama a prendere come punto di riferimento dei nostri percorsi interpretativi ciò che c'è effettivamente scritto in Costituzione e non ciò che ci sarebbe dovuto essere scritto (95).

dovrei necessariamente condividere l'impostazione di Chessa, rimanendo da verificare se la tesi proposta è convincente in ragione delle sole regole costituzionali che si studiano.

Non intendo attaccare questo modo di procedere che ritengo corretto e svolto con molto rigore lungo il succedersi dei capitoli della monografia su *Il Presidente della Repubblica parlamentare*. Provo soltanto a formulare un interrogativo: le regole costituzionali sulla cui interpretazione dobbiamo ricostruire il ruolo presidenziale sono soltanto quelle deducibili dal testo costituzionale entrato in vigore il 1° gennaio del 1948? Ove dovessimo convincersi di sì, è chiaro che possiamo tornare alle tesi di Chessa e considerarle per quello che sono: una acuta ricostruzione di diritto costituzionale in cui analiticamente si prendono in considerazione tesi e ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali per vagliarne l'attendibilità.

Se però, al contrario, l'interrogativo proposto induce al dubbio e stimola ad un qualche ripensamento si possono aprire nuovi orizzonti. Il diritto costituzionale che non cede il passo alla scienza della politica deve però affrontare una nuova fatica: Ercole dovrà trarre le proprie tesi ricostruendo un quadro normativo più articolato costruito dalle regole costituzionali di diversa natura.

#### *4. Da dove desumiamo le norme di diritto costituzionale vigenti in materia di forma di governo?*

Il punto da ultimo richiamato potrà essere assunto come base di partenza per ulteriori svolgimenti delle ricerche sulla nostra forma di governo. Nel senso che il "metodo Chessa" potrà essere applicato ad un quadro normativo più articolato e non esclusivamente rintracciato entro i confini delle costituzione scritta.

Probabilmente il “metodo Chessa” esclude che ciò possa avvenire. Ma approfittando di questa opportunità e confidando nella disponibilità dialettica che l’Autore manifesta nel suo contributo, provo a stimolare qualche ulteriore riflessione sulla base di alcuni convincimenti che mi sembrano rintracciabili tra le trame del nostro diritto costituzionale.

Non interessa in questo momento esporre in modo ordinato lo svolgersi di riflessioni articolate che accompagnano la distinzione tra costituzione scritta e non scritta. Sarebbe necessario scrivere un vero e proprio saggio monografico! Qui intendo richiamare alcuni spunti fra i molti contributi che dovrebbero essere considerati.

Per prima cosa potremmo iniziare con l’ammettere che sia praticamente impossibile che una questione di legittimità costituzionale possa essere risolta sulla base di un parametro che non sia costituito da una disposizione scritta della Costituzione, nel senso in cui ciò è desumibile dall’art. 23 della legge n. 87 del 1953<sup>7</sup>. Quest’ultima notazione potrebbe essere considerata come un argomento che chiude il tentativo che qui provo ad esporre. L’ordinamento costituzionale non tollera che la sanzione della illegittimità costituzionale di una disposizione normativa primaria possa dedursi da una regola costituzionale non scritta<sup>8</sup>. Ma è pur vero che il diritto

<sup>7</sup> Ai sensi di tale disposizione, come è noto, l’ordinanza che solleva una questione di legittimità costituzionale deve indicare, tra l’altro, «le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate». Quella richiamata nel testo è la tesi di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 2. L’ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, Padova, CEDAM, 1984, 359-360.

<sup>8</sup> A scanso di equivoci vale la pena di precisare che con quanto affermato nel testo non si vuole alludere al dibattito sulla “creatività” della giurisprudenza costituzionale, grazie alla quale i giudici deciderebbero le

costituzionale non è solo quello che deriva dalla ricostruzione del parametro di costituzionalità nel giudizio sulla legge secondo la l. n. 87 del 1953. Decisivo è il ruolo complessivo della Corte e in occasione del noto conflitto ingenerato dal c.d. caso Mancuso fu proprio la Corte ad accennare al tema delle consuetudini costituzionali per trarre conseguenze specifiche dalla avvenuta approvazione parlamentare di una mozione di sfiducia individuale. Non è forse la forma di governo l'ambito nel quale di più si apprezza la capacità degli attori istituzionali di dar vita a regole non scritte nelle quali si coglie l'idea della costituzione? E cioè che il gioco politico della forma di governo segue oltre che alcune regole costituzionali scritte altre che scritte non sono?<sup>9</sup>

Vale la pena, al riguardo, richiamare il noto passo della sent. n. 7 del 1996 con la quale la Corte costituzionale ha risolto il sopra richiamato conflitto concernente la sfiducia individuale al ministro Mancuso. Secondo i giudici di Palazzo della Consulta, a disegnare il modello di rapporti istituzionali che ammette questo istituto «*concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale*». In particolare, sul punto nella decisione così si osserva:

questioni di costituzionalità alla luce di norme asseritamente ricavate in via interpretativa dal testo della costituzione ma che in realtà con esso avrebbero ben poco a che fare. Come si mette in luce più avanti, invece, in questa sede si vuol porre il problema dei “materiali” che i giudici costituzionali, e più in generale gli interpreti, sarebbero autorizzati a prendere in considerazione per individuare le norme costituzionali vigenti: solo il testo della Costituzione, o anche altro?

<sup>9</sup> Cfr., sul tema, A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE, *Il parametro nel giudizio di costituzionalità. Atti del seminario di Palermo del 28-29 maggio 1988*, Torino, Giappichelli, 2000, 581 ss.

«A questo proposito non vengono qui in considerazione tanto le convenzioni parlamentari, che il ricorrente definisce figure non consolidate, quanto piuttosto i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione.

In tal senso, e al fine di assicurare alla sfiducia individuale le stesse garanzie procedimentali previste dalla Costituzione in via generale per la mozione di sfiducia, va considerata la modifica apportata, nel 1986, dalla Camera dei deputati al proprio regolamento (art. 115), con la quale si è disposto che “alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro”, si applica la stessa disciplina della mozione di sfiducia al Governo. Quanto al Senato della Repubblica, non si rinviene analoga disposizione nel relativo regolamento, ma gli atti parlamentari testimoniano, nella prassi, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di conformi pareri della Giunta per il regolamento.

A questi elementi – quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie – non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali»<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> L'altro importante precedente in tema di consuetudini costituzionali è la sent. n. 121 del 1981, che risolve un conflitto tra Corte dei Conti, da un lato, e Presidenza della Repubblica e presidenze delle Camere dall'altro, in relazione la pretesa – da parte della prima – «di

Certo, gli interrogativi posti più sopra potrebbero essere ritenuti inammissibili solo ove si pensi alle difficoltà attuali

sottoporre a giudizio di conto i tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Come è risaputo, i giudici costituzionali risolsero il conflitto facendo leva su una consuetudine costituzionale. Osservarono infatti «che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata». A ciò aggiunse che «ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali». Per il caso specifico osservarono che «tale, in particolar modo, è stato ed è il caso dei rapporti fra gli organi costituzionali in esame e la Corte dei conti quale giudice sull'attività gestoria degli agenti contabili dell'amministrazione dello Stato», evidenziando come «sotto il vigore dello Statuto albertino (...) non si è mai dubitato che i tesoriери della Real Casa e delle due Camere del Parlamento fossero esentati dalla giurisdizione contabile», e come «quell'«antica prassi» non sia «stata interrotta dall'instaurazione dell'ordinamento repubblicano». Ancora, si osservò che «non sarebbe fondato sostenere che si tratti di una prassi irrilevante dal punto di vista del diritto costituzionale», poiché l'esenzione degli agenti contabili degli organi in questione dai giudizi di conto «rappresenta (...) il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono i tre organi costituzionali ricorrenti». Da qui, dunque, la conclusione della Corte costituzionale nel senso della infondatezza costituzionale della pretesa della Corte dei conti.

Su altri casi in cui la Consulta ha utilizzato parametri non scritti, pur senza evocare espressamente le consuetudini costituzionali, cfr. A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni du consuetudini e convenzioni*, cit., 595 ss.

che manifesta il nostro sistema politico per un reciproco riconoscimento fra i soggetti politico-istituzionali che poi dovrebbe costituire la base su cui costruire accordi e quindi regole comuni. Il che però non esclude che ciò possa avvenire o che addirittura sia costituzionalmente auspicabile che avvenga. Né la brutale povertà che accompagna il quotidiano articolarsi della rapporto fra partiti, Parlamento e Governo deve renderci persuasi della inutilità dell'auspicio sopra formulato.

Si deve al contributo di Elia – già in precedenza richiamato – la definizione delle norme costituzionali riguardanti la forma di governo come “norme a fattispecie aperta”. Il sistema costituzionale non è un «sistema chiuso», ma è invece «bisognoso di essere integrato»<sup>11</sup>. L'integrazione procede sul piano dell'attuazione costituzionale e può riguardare il concorso della fonte costituzionale con altre fonti legislative o consuetudinarie. Il punto è che nella prospettiva appena descritta la costituzione si presenta non come un atto normativo “assolutamente obbligante” ma come vincolo negativo, come atto normativo capace di vietare solo ciò che è contrario alla costituzione. È come se dal piano dello *ius* si transitasse al piano del *directum*. Allo *ius* si addice il piano del comando cui può seguire solo l'obbligatorietà assoluta; il *directum* invece rappresenta l'azione del dirigere comportamenti liberi entro gli ambiti definiti dalla regola giuridica<sup>12</sup>.

Uno studio che propone una «interpretazione della forma di governo italiana» può prescindere dalla prospettiva che ho appena richiamato? Il contributo di Omar Chessa

<sup>11</sup> Così M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 1982, 81.

<sup>12</sup> B. ALBANESE, *Verba tene, res sequentur*, originariamente in *Quaderni del diritto e del processo civile*, II, 1969, 41-60, adesso in Id., *Scritti giuridici*, I, Palermo, Palumbo, 1991, 579 ss.

è interessato ad un diverso approccio metodologico al tema della forma di governo<sup>13</sup>. Sarà utile attendere dall'Autore un'ulteriore precisazione che ci aiuterà ad inquadrare sempre meglio il ruolo del Presidente della Repubblica.

### 5. Il "posto" della prassi

Nel volume di Omar Chessa il modo di procedere nella ricostruzione della forma di governo e del ruolo presidenziale – a prescindere dalla con divisibilità dei risultati raggiunti – è saldamente ancorata alle disposizioni costituzionali. Uno dei pregi del volume è sicuramente la capacità dell'Autore a vagliare la validità delle tesi relative agli argomenti trattati.

La ricostruzione delle posizioni dottrinali è scrupolosa. Le critiche o le valutazioni positive sono sempre documentate e motivate. Le conclusioni sono sempre delineate con chiarezza e precisione. Il tutto è tenuto insieme da una "forma" che ci libera da espressioni una volta ricorrenti del tipo *a mio sommosso parere ... sembrerebbe che ... ad una prima ricostruzione parrebbe di poter avanzare ...* Il rigore metodologico gioca a favore della chiarezza e della concretezza.

<sup>13</sup> La questione qui sollevata è stata di recente (ri)proposta all'attenzione della dottrina da A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 28 novembre 2010, 4-5, il quale sul punto osserva che – fermo restando che «le sole regolarità che hanno titolo per farsi valere sono quelle in tutto conformi (o, quanto meno, compatibili) rispetto al quadro costituzionale» – «laddove si renda possibile (...) far luogo a plurimi esiti ricostruttivi di senso degli enunciati costituzionali (...) ebbene segnata, obbligata, risulta in tal caso essere la via da battere nella gestione delle vicende in genere riguardanti le istituzioni»: obbligata nel senso di dar rilievo alle regolarità, secondo l'Autore citato.

Nel procede l'Autore non manifesta però alcun interesse per la ricostruzione della prassi relativa agli istituti affrontati. Probabilmente sarebbe del tutto illogico – nell'impostazione del volume – poter sostenere una tesi o pervenire ad una conclusione sulla base di un dato meramente fattuale che addirittura potrebbe essere posto in essere in dispregio del valore normativo delle disposizioni costituzionali.

Sul punto provo ad suggerire una diversa prospettiva per recuperare un "posto" alla prassi; "posto" che nel volume di Chessa non ha.

Il piano dell'attuazione costituzionale si muove su piani differenti. I più noti e certi sono quello legislativo e giurisprudenziale. Nel funzionamento della forma di governo vi sono però pure i comportamenti pratici dei soggetti politici i quali, dal loro punto di vista, credono di dare pur sempre attuazione alle disposizioni costituzionali. Anche gli operatori politici avvertono il bisogno di non interrompere quella catena narrativa che parte dalla Costituzione e si diffonde nell'ordinamento. Si crede infatti che i propri comportamenti non possano porsi in contrasto o disattendere il carattere normativo della Costituzione: e in questo senso tali comportamenti vengono giustificati (o criticati) dagli attori politici e istituzionali. Spesso, facendo leva sulla valenza "anfibologica" di alcune disposizioni costituzionali «in quanto interpretabili in vario senso a seconda delle forze politiche dominanti»<sup>14</sup>, o ritenendo che alcune previsioni della Carta siano "norme a fattispecie aperta"<sup>15</sup> si promuove un'attuazione della costituzione che si ritiene essere la più aderente alle necessità della concreta vita politico-istituzionale. Forse, sul piano concettuale, la disposizione è sempre e soltanto una

<sup>14</sup> P. BARILE, *Costituzione italiana*, in *Novissimo digesto*, IV, 1959, 1058.

<sup>15</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 640.

disposizione costituzionale, e la qualificazione della stessa in termini di disposizione anfibologica, a fattispecie aperta, di principio, programmatica, ecc., non dovrebbe incidere sulla valenza normativa della norma costituzionale. Sta di fatto, però, che il piano della prassi ci consegna, tra le altre, una certa interpretazione della Costituzione.

La prassi, insomma, è perfettamente assimilabile ad una delle tesi dottrinali che provano a spiegare il significato di istituti costituzionali. L'attenzione alla prassi, quindi, consente agli studi di diritto costituzionale di confrontarsi con il (per vero non molto entusiasmante) piano politico, che vede gli organi costituzionali esercitare le proprie competenze come diretta attuazione del testo costituzionale<sup>16</sup>.

Peraltro in alcune impostazioni la prassi-interpretazione si vede premiata da un ruolo di particolare importanza. A questo riguardo possono essere menzionate innanzi tutto le tesi delle c.d. consuetudini interpretative: dinanzi ad una prassi stabile orientata in uno dei significati possibili del testo costituzionale, bisognerebbe ritenere che tale significato sia stato "consolidato". Secondo alcuni Autori, peraltro, è in tal modo che andrebbe letta la sent. n. 121 del 1981, sopra citata<sup>17</sup>.

Alla luce di queste considerazioni è forse possibile affermare che la prassi avrebbe potuto trovare un suo "posto" nel libro senza con ciò indebolire l'approccio metodologico caro all'Autore. Capire se alcuni comportamenti pratici

<sup>16</sup> E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1965, 61 ss.

<sup>17</sup> Cfr., in tal senso, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 404-405, e A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni*, cit., 589. Sul tema delle consuetudini interpretative, oltre a L. PALADIN, *op. e loc. cit.*, cfr. A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, loc. cit.

siano frutto di una certa interpretazione costituzionale o facciano riferimento ad una determinata tesi credo che avrebbe arricchito ancora di più quell'approccio dialettico presente nel volume qui discusso.