

C'era una volta il sistema delle fonti del diritto

Resoconto della visita istituzionale a Roma (3-5 aprile 2024)

Mercoledì 3 aprile 2024

Corte costituzionale

INCONTRO CON IL GIUDICE COSTITUZIONALE FILIPPO PATRONI GRIFFI

di Vincenzo Briguglio

Nell'ambito delle visite istituzionali integranti il corso *C'era una volta il sistema delle fonti del diritto*, tenuto dal Prof. Emanuele Rossi, gli Allievi della Scuola Superiore Sant'Anna hanno incontrato, al Palazzo della Consulta, il giudice costituzionale Dott. Filippo Patroni Griffi, già presidente del Consiglio di Stato e più volte ai vertici di vari uffici legislativi del Governo, nonché Ministro della Funzione Pubblica nel Governo Monti e Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel successivo Governo Letta.

Nel corso del colloquio, seguito ad una visita guidata del Palazzo, il Presidente Patroni Griffi ha approfondito le caratteristiche di ciascuna attività giurisdizionale, ordinaria, amministrativa e costituzionale, sottolineando dapprima la sistematicità del procedimento risolutivo nel contenzioso civile, dipoi la radicale differenza, in tal senso, nell'opera del magistrato amministrativo, chiamato ad esercitare un sindacato sul potere amministrativo (cui è, oltretutto, connaturata una supremazia, o "preminenza funzionale" rispetto al soggetto privato) sulla base di parametri aperti, veri e propri canoni mutevoli, quali la ragionevolezza, la congruità dello strumento amministrativo, la sua proporzionalità rispetto al fine, etc., sottolineando inoltre la peculiarità della legislazione amministrativa, caratterizzata dall'esistenza di plurime fonti di diritto e dall'a-sistematicità della disciplina, dovuta alla intrinseca atipicità dello stesso potere amministrativo, non predeterminato a monte in tutti i suoi elementi (la tipicità in diritto amministrativo, infatti, riguarda solo l'attribuzione del potere, non il suo contenuto); infine, il Presidente si è soffermato sull'unicità dell'attività del giudice costituzionale, aprendo anche una stimolante riflessione sull'esercizio in concreto della collegialità nelle supreme magistrature (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato e la stessa Corte costituzionale), poste tra loro a confronto.

Ulteriori riflessioni verterono sul problema della separazione tra la politica e l'amministrazione, con particolare riferimento al ruolo del dirigente pubblico nel suo rapporto con i vertici di indirizzo politico; sulla prospettiva, anche alla luce dell'odierno dibattito relativo alle riforme costituzionali, dell'esercizio del sindacato di legittimità da parte della Consulta proprio sulle leggi di revisione costituzionale; sui problemi relativi all'idoneità della giurisprudenza costituzionale ad incidere sulle patologie della decretazione d'urgenza, con particolare enfasi sull'eventuale ampliamento dei parametri di costituzionalità all'omogeneità, specificità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge; sul valore e la forza delle sentenze additive nel sistema delle fonti del diritto; sul rapporto tra Corte costituzionale e Regioni; sull'organizzazione interna

dei lavori della Corte costituzionale (in specie, la questione dell'attribuzione dei casi ai giudici).

Senato della Repubblica

INCONTRO CON IL SEN. ANDREA GIORGIS (PRESIDENTE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DEL SENATO), IL SEN. DARIO PARRINI (VICEPRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE DEL SENATO) E IL CONS. LUIGI CIAURRO

di Pietro Emanuele Camussi

Durante la visita al Senato, gli Allievi hanno avuto la possibilità di svolgere un incontro con due eminenti Senatori, le cui riflessioni hanno arricchito il bagaglio di conoscenze, offrendo uno sguardo privilegiato sul complesso panorama politico e istituzionale del Paese.

Il primo incontro è stato con il Senatore Andrea Giorgis. Noto per la sua esperienza e competenza nel campo del diritto costituzionale, il Senatore ha espresso le sue profonde preoccupazioni riguardo alla proposta di riforma del "premierato". Ha sottolineato come questa riforma potrebbe minare l'equilibrio istituzionale e mettere a rischio il delicato sistema di pesi e contrappesi su cui si fonda la nostra democrazia rappresentativa. Ha inoltre evidenziato i potenziali rischi di una concentrazione eccessiva di poteri nelle mani del capo del governo, sottolineando l'importanza di preservare l'autonomia e l'indipendenza del potere legislativo e del Presidente della Repubblica come garanti della stabilità e della solidità delle nostre istituzioni democratiche.

Il secondo incontro è stato con il Senatore Dario Parrini, il quale ha condiviso le preoccupazioni del collega Giorgis riguardo alla riforma del "premierato", mettendo in luce le possibili conseguenze negative sulla *governance* democratica del nostro Paese. Il Senatore Parrini ha espresso il suo scetticismo nei confronti della riforma proposta, evidenziando la necessità di una riflessione approfondita e di un dibattito serio e costruttivo sulla questione. Ha sottolineato l'importanza di preservare l'integrità e la coerenza del nostro sistema parlamentare, evitando derive autoritarie e garantendo il rispetto dei principi fondamentali della nostra Costituzione.

Gli Allievi hanno inoltre avuto il privilegio di incontrare il consigliere parlamentare Luigi Ciaurro, il quale ha iniziato la sua esposizione delineando il ruolo e le competenze del Comitato per la legislazione all'interno del procedimento legislativo. Ha poi sottolineato l'importanza di questo organo nel garantire la qualità e la coerenza delle leggi proposte, svolgendo una funzione di controllo ed autoanalisi sulla legislazione parlamentare.

Inoltre, il Cons. Ciaurro ha fornito interessanti dettagli sulle modalità di lavoro e sulle procedure adottate dal Comitato per la legislazione. Ha spiegato come vengono organizzate le sedute e come vengono vagliate le proposte di legge, evidenziando l'importanza del confronto e del dibattito tra i membri del Comitato al fine di garantire una valutazione completa e obiettiva delle normative in esame. Ha inoltre illustrato il ruolo dei relatori e dei consulenti tecnici nel supportare il lavoro del Comitato e nel fornire pareri specialistici e *super partes* su questioni complesse e delicate.

Infine, il Cons. Ciaurro ha condiviso alcuni esempi concreti di casi trattati dal Comitato per la legislazione, evidenziando le sfide e le difficoltà incontrate nel valutare proposte normative complesse e controverse. Ha sottolineato l'importanza della collaborazione e della sinergia tra i membri del Comitato per raggiungere decisioni informate e consapevoli nel processo di formulazione delle leggi.

Giovedì 4 aprile 2024

Camera dei deputati

INCONTRO CON L'ON. BRUNO TABACCI (PRESIDENTE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI), CON L'ON. NAZARIO PAGANO (PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI) E CON IL CONS. RAFFAELE PERNA

di Francesco Pipino

Gli Allievi hanno avuto la possibilità di visitare Palazzo Montecitorio, sede della Camera dei Deputati. Di particolare arricchimento è stata la visita in alcune delle Sale più significative dell'edificio, fra cui il c.d. *Transatlantico* in cui gli onorevoli Deputati possono confrontarsi al di fuori del dibattito in Aula sui principali temi politici. Altrettanto importante è la Sala della Lupa in cui sono depositati i documenti originali del referendum del 2 giugno 1946 che vede affermarsi la Repubblica, e una copia originale della Carta costituzionale.

All'interno del percorso di visita ai palazzi delle istituzioni, la visita alla Camera si è distinta per la possibilità di assistere ad una seduta parlamentare di particolare rilievo, in quanto era in corso il dibattito precedente alla votazione sulla mozione di sfiducia verso la Ministra del Turismo Daniela Santanchè. Successivamente, il percorso è proseguito con un confronto con il Consigliere parlamentare Dott. Raffaele Perna, l'On. Bruno Tabacci, Presidente del Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati, e l'On Nazario Pagano, Presidente della I Commissione Affari Costituzionali della medesima Camera.

Durante l'incontro gli Allievi hanno avuto modo di comprendere meglio il funzionamento del regolamento interno, mettendo in luce le criticità e le richieste di "sburocratizzazione" del medesimo per velocizzare l'iter legislativo. Il confronto con personalità politiche ha inevitabilmente fatto emergere le visioni differenti su temi centrali nel dibattito politico nazionale, quali la riforma costituzionale sul "Premierato", uno dei punti programmatici del programma politico della coalizione di maggioranza.

Un tema emerso dal confronto con i Deputati è la qualità della legislazione, che è stato più volte richiamato da diverse forze politiche e suggerito dal Presidente della Repubblica nell'intervento del 14 marzo 2024, in occasione dell'incontro con i vincitori dei concorsi per Consigliere di Stato e per Referendario dei Tar.

Il Cons. Perna, invece, ha dedicato il suo intervento e successivo dibattito al tema dell'importanza delle Commissioni parlamentari e della riforma che le ha coinvolte dopo la riforma costituzionale approvata nella precedente legislatura sul taglio dei parlamentari.

Il riferimento che ha svolto la funzione di binario guida della discussione è stato l'art. 72 della Costituzione, che disciplina l'assegnazione di un testo normativo alle Commissioni competenti, per un'analisi tecnico-giuridica, prima del dibattito parlamentare e del voto successivo. In quanto strutture interne alla Camera, ed essendo composte e presiedute da Parlamentari, è emerso il ruolo centrale dei Presidenti delle suddette Commissioni che possano imprimere la propria linea di lavoro con il supporto centrale dei Consiglieri Parlamentari che contribuiscono alla correttezza giuridica del testo, nonché del rispetto dei tempi di lavoro.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i rapporti con il Parlamento

INCONTRO CON IL CAPO DIPARTIMENTO ELENA ZAPPALORTI

di Vincenzo Briguglio

Gli Allievi della Scuola Superiore Sant'Anna hanno incontrato, nella sede del Ministero per i Rapporti con il Parlamento, la Cons. Elena Zappalorti, Capo Dipartimento.

In apertura del colloquio, la Cons. Zappalorti ha sottolineato l'importanza dell'attività di calendarizzazione dei lavori parlamentari, evidenziando, a partire dal calendario previsto in entrambe le Camere per la settimana successiva alla visita, il ruolo svolto dal Governo, in generale, e dal Dipartimento, in particolare, nella determinazione delle tempistiche dell'attività legislativa.

La Capo Dipartimento ha poi esposto l'attività di coordinamento e collegamento svolta dal Ministero per i Rapporti con il Parlamento, in relazione alle modalità tramite cui i singoli ministri si rapportano alle Camere (direttamente o indirettamente, ma pur sempre coordinandosi con il Dipartimento) ed alla prassi di rapporti tra Presidenza del Consiglio, Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento e tutti gli altri dicasteri.

Di conseguenza, il colloquio è stata un'opportunità per sviluppare una riflessione sul ruolo del Dipartimento non solo quale rappresentante dell'Esecutivo nella determinazione dell'attività legislativa, attraverso le già menzionate attività di calendarizzazione e quelle di studio, predisposizione e coordinamento degli atti legislativi o d'iniziativa governativa e dei relativi emendamenti provenienti dai singoli parlamentari, ma anche come attore nell'ambito delicato dell'attività ispettiva svolta dal Parlamento.

Infine, è stato possibile ragionare circa l'istituto della questione di fiducia, sia in una prospettiva prettamente giuridico-istituzionale, sia sul piano – non meno importante – dell'opportunità politica e delle dinamiche parlamentari. In particolare, l'analisi si è concentrata sui criteri e i limiti adottati dal Governo nel richiedere la fiducia al Parlamento e sulle modalità d'ingaggio della decisione in seno all'Esecutivo (una particolare enfasi è stata naturalmente posta sulla posizione occupata, in tale circostanza, dal Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento).

Presidenza del Consiglio dei Ministri

INCONTRO CON I DIRIGENTI DEL DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

di Edoardo Spataro

Gli Allievi della Scuola Superiore Sant'Anna hanno dialogato nella Biblioteca Chigiana con i dirigenti del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (breviter, DAGL). Sono intervenuti il Capo del Dipartimento, Consigliera Francesca Quadri; il Vice-capo vicario, Avvocato Angelo Vitale; i Vice-capi, Consigliera Maria Francesca Rocchetti e dottor Roberto Tartaglia; il Capo dell'Ufficio documentazione, dottor Sebastiano

Dondi; il Coordinatore del Servizio affari della PCdM e questioni istituzionali, dottor Paolo Rametta.

Ad aprire i lavori è stata la Consigliera Quadri, che ha svolto un'esauriente disamina delle principali attività condotte dal DAGL, distinguendo le competenze prettamente normative del Dipartimento da quelle di gestione del contenzioso costituzionale, ordinario e internazionale per conto del Governo della Repubblica.

Nelle proprie articolazioni normative, il DAGL provvede a predisporre gli schemi dei disegni di legge governativi e degli atti aventi forza di legge, soggetti all'approvazione del Consiglio dei ministri e alla successiva autorizzazione ovvero emanazione del Presidente della Repubblica; rientra, inoltre, nella competenza del DAGL la predisposizione degli schemi di DPCM e DPR sottoposti alla procedura di approvazione di cui alla l. n. 400/88.

In costante dialogo con i propri referenti politici (Sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio dei ministri) e amministrativi (Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri), il DAGL attua il concreto coordinamento dell'attività normativa del Governo, interloquendo costantemente con i Settori legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e gli Uffici legislativi dei Ministeri con portafoglio; monitora, inoltre, la vicenda parlamentare dei provvedimenti legislativi di iniziativa e interesse dell'esecutivo, in particolare vagliando gli emendamenti presentati dai parlamentari e predisponendo quelli governativi.

Per quanto concerne l'attività contenziosa, il DAGL presiede le valutazioni giuridiche preliminari circa la scelta di intervenire in giudizio da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Governo nel suo complesso; scelta che resta appannaggio dell'autorità politica competente. In caso di effettivo esperimento del ricorso, il Dipartimento collabora con l'Avvocatura dello Stato, patrocinante *ex lege* la Pubblica amministrazione, nell'elaborazione della strategia processuale.

Nel successivo dibattito, in cui tutti i presenti hanno avuto occasione di intervenire, si è approfondito il ruolo del DAGL nella gestione del contenzioso internazionale (e.g. Corte EDU, CGUE) e del contenzioso civile ordinario avverso il Governo. Inoltre, si è lungamente discusso del ruolo dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e della Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR) nella produzione normativa attuale. AIR e VIR, anch'esse effettuate dal Dipartimento, conoscono nell'attuale legislatura una più diffusa applicazione rispetto al passato, con ricadute positive sulla qualità tecnico-normativa dei provvedimenti approvati. Il Capo Dipartimento Quadri ha tuttavia sottolineato la necessità di procedere a una revisione del regolamento governativo recante la disciplina di AIR e VIR per aggiornarlo alla luce dell'esperienza maturata nei primi dieci anni di applicazione; opportuna, a giudizio dei dirigenti, anche l'introduzione di una valutazione inerente l'impatto generazionale a lunghissimo termine di ciascun provvedimento normativo.

Ulteriori riflessioni sono state svolte con riguardo ai DPCM di riorganizzazione ministeriale e alla loro compatibilità col sistema delle fonti nell'ordinamento vigente; al ruolo della sezione Atti normativi del Consiglio di Stato nella produzione delle fonti secondarie; al rapporto tra amministrazione e vertice politico nel delicatissimo ambito della produzione legislativa.

Venerdì 5 aprile 2024

Palazzo del Quirinale

INCONTRO CON IL CONS. DANIELE CABRAS (CONSIGLIERE PER GLI AFFARI GIURIDICI E COSTITUZIONALI)

di Giovanni Bartolini

Gli Allievi della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa hanno avuto l'occasione incontrare il Consigliere di Stato e attuale Consigliere agli Affari Giuridici e Costituzionali del Presidente Mattarella, Dott. Daniele Cabras.

L'incontro, tenutosi subito dopo un'affascinante visita attraverso le meraviglie architettoniche e le storiche maestosità del Palazzo del Quirinale, si è rivelato, per tutti gli Allievi presenti, un proficuo momento di dialogo, utile a comprendere e affrontare, con spirito critico, taluni aspetti del diritto costituzionale di grandissimo interesse e attualità. Il Consigliere Cabras, infatti, attraverso l'esperienza maturata nel corso degli anni, ci ha permesso di percepire la tangibilità e concretezza del ruolo del Presidente della Repubblica in relazione al sistema delle fonti del diritto, permettendoci di comprendere, da un punto di vista non solo teorico, il ruolo di "garante della Costituzione" che egli ricopre nel nostro ordinamento.

Tale percorso, dispiegatosi attraverso utili esempi di prassi costituzionale, ha preso le mosse da quello che è stato definito il "silenzioso dialogo" tra Presidente della Repubblica e Governo, ossia l'ossimorico scambio che si instaura tra i vertici dell'esecutivo e gli uffici del Quirinale prima ancora che un decreto o altra fonte del diritto venga approvata dal Consiglio dei Ministri. Siamo, poi, approdati alle sponde dell'art. 74, Cost., chiedendoci quali fossero, ad oggi, i limiti e le potenzialità, forse inesprese, del potere presidenziale di rinvio alle Camere. L'itinerario, a questo punto, non ha potuto che vertere sulla valenza giuridica dei moniti del Presidente della Repubblica, che, pur collocandosi al di fuori della deontica logica del potere di rinvio succitato, impongono di essere seriamente presi in considerazione alla luce della loro ricorsività all'interno delle pronunce di giudici costituzionali, amministrativi ed ordinari. Abbiamo, da ultimo, avuto modo di guardare oltre la siepe dell'attuale assetto costituzionale, preconizzando l'ipotesi del c.d. rinvio parziale alle Camere, strumento che, se utilizzato correttamente, consentirebbe di smussare taluni angoli dell'attuale potere di cui all'art. 74, troppo spesso visto come un potere di veto e, per questo, raramente impiegato.

Insomma, si è trattato di un vero e proprio *grand tour* attraverso terre più o meno esplorate, ma, che, ad ogni modo, ha permesso a noi Allievi di familiarizzare con le modalità con cui il Presidente della Repubblica esercita i propri poteri e salvaguarda i dovuti equilibri costituzionali, proteso verso il nobile quanto arduo fine di rappresentare l'unità nazionale.