

30 SETTEMBRE 2015

Una *desaparecida* a Palazzo della
Consulta: la convenzione
costituzionale

di Paolo Carnevale

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Roma Tre



Una *desaparecida* a Palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*

di Paolo Carnevale

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Roma Tre

Sommario: 1. Introduzione. 2. Eziologia di una non relazione. 3. I tre casi nella giurisprudenza costituzionale. 3.1. La sentenza n. 116 del 1983. 3.2. La sentenza n. 7 del 1996. 3.3. La sentenza n. 278 del 1998.

1. Introduzione

Quella fra convenzioni costituzionali e giurisprudenza costituzionale è la storia di un rapporto in buona misura mancato, di una relazione sostanzialmente evasa, assai rari risultando i casi in cui le prime hanno incrociato il percorso della seconda, la quale, peraltro, laddove si è decisa ad operarne il richiamo, lo ha fatto per profili abbastanza marginali e poco rilevanti ai fini della decisione da assumere, mostrando un atteggiamento che tradisce, come avremo modo di constatare, da un verso, diffidenza e, dall'altro, vera e propria inimicizia e/o incompatibilità.

Ovviamente, va sin da subito precisato che quanto appena osservato vale per le convenzioni costituzionali e non per la convenzione in quanto tale, posto che nella giurisprudenza costituzionale si registra un utilizzo del termine convenzione che, a differenza di quanto, ad esempio si rileva per la consuetudine¹, risulta assai promiscuo, in quanto attinge equamente sia al

* Questo scritto nasce dalla rielaborazione del § 3 dello studio, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Relazione presentata al XXIX convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su: "Prassi, consuetudini e convenzioni nel diritto costituzionale" – Università Magna Graecia di Catanzaro, 17-18 ottobre 2014.

¹ Sia consentito il richiamo a P. CARNEVALE, "A Corte... così fan tutti". Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Diritto pubblico*, 2/2014, 437-438. Per il diverso atteggiamento dei giudici comuni v. l'attenta analisi di S. ZORZETTO, *Le consuetudini nella giurisprudenza italiana degli ultimi trent'anni*, in *Stato e Chiesa.it*, 2010, 8 ss. Sulla giurisprudenza



vocabolario comune che a quello tecnico-giuridico. Non solo, si segnala che anche in quest'ultimo senso la portata semantica del vocabolo (e dei suoi paronimi) è sensibilmente più ampia, multiforme e divaricata rispetto a quel che è dato ancora una volta riscontrare per la consuetudine, spaziando con disinvoltura fra orizzonte normativo e non normativo². Ne consegue che, molto più che per la consuetudine, l'aggettivo – nel nostro caso costituzionale – per la convenzione assume un rilievo capitale: non aggettivato infatti il termine in questione finirebbe per dare ospitalità a fattispecie sin troppo varie e disomogenee.

Orbene, indagare – come si intende fare in questo studio – l'approccio dei giudici di Palazzo della Consulta alla convenzione costituzionale significa fare i conti, come si diceva, con un materiale giurisprudenziale assai limitato che riflette un apporto alla definizione della figura – tanto auspicabile, quanto incerta e divaricata su ogni punto di essa qualificante è la posizione dei giuristi: giuridicità, origine negoziale, relazione con il sistema costituzionale, ecc.³ – sul piano quali-quantitativo, abbastanza modesto. Così che, la previsione formulata più di cinquanta anni fa da Ugo Rescigno, secondo la quale la Corte costituzionale «per la sua posizione e le sue funzioni è l'organo che con più probabilità può essere costretto ad occuparsi di convenzioni costituzionali»⁴ non ha assolutamente trovato conferma, tanto che chiunque oggi potrebbe piuttosto ripetere l'affermazione di segno opposto, formulata alla fine degli anni novanta, che la «possibilità di un intervento del giudice costituzionale su una norma convenzionale è a dire il vero soltanto una mera potenzialità, non essendosi ancora concretizzata»⁵.

La cosa appare tanto più rilevante se si considera, da una parte, il quasi sessantennale arco temporale di attività della Corte costituzionale e, dall'altra, il fatto che – com'è stato detto dalla dottrina che più di ogni altra, da noi, ha esplorato il tema – «ogni costituzione vivente è permeata

costituzionale in tema di diritto consuetudinario v. recentissimamente S. SILVERIO, *La consuetudine nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4/2014, 863 ss.

² Di «slittamenti di significato che permettono ad una stessa parola di applicarsi a campi così vasti e così diversi» parla in proposito – sia pur non con specifico riguardo all'uso giurisprudenziale – G. U. RESCIGNO, *Ripensando alle consuetudini*, in G. MOR (a cura di), *Norme della correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, 1999, 36

³ Di uso in letteratura riferito «ai processi formativi e applicativi di regole o criteri quanto mai diversi e produttivi dei più vari effetti» discorre L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 403. Torna, da ultimo, a riflettere sui molti problemi di definizione che caratterizzano la convenzione costituzionale nella riflessione giuridica, con particolare riferimento al Regno Unito, la Francia e l'Italia, Q. CAMERLENGO, *Entre le droit e la politique: l'actualité des conventions constitutionnelles*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2015, 101.

⁴ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 1972, 142. Ovviamente tale affermazione è da leggere nella prospettiva generale di quello scritto, che tende ad attrarre nella sfera delle convenzioni fattispecie da molti qualificate in termini di consuetudini costituzionali.

⁵ Così A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzione costituzionali*, in G. MOR (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni e indirizzo politico*, cit., 99.



in ogni sua parte di convenzioni»⁶, la cui mancata considerazione pregiudicherebbe in modo decisivo la stessa comprensione di istituti centrali del nostro sistema costituzionale e, in definitiva, della stessa forma di governo⁷, dato altresì che «nel campo del diritto pubblico – e del diritto costituzionale in specie – più che le consuetudini operano le convenzioni»⁸.

Si tratta, a questo punto, di interrogarsi sulle ragioni di questa mancata valorizzazione della convenzione costituzionale da parte della Corte costituzionale.

2.eziologia di una non relazione

Si potrebbe pensare, in proposito, che un simile atteggiamento rifletta in qualche modo il ritardo e le resistenze della nostra cultura giuridica a misurarsi con il tema; ritardo e resistenze più o meno legati alle difficoltà di transito e di acclimatemento del tipo convenzione costituzionale in ordinamenti caratterizzati da costituzioni scritte, rigide e lunghe⁹; quasi che il riscontrato disinteresse della Corte possa comprendersi e risolversi alla luce del più generale problema della tematizzazione culturale della problematica in esame. Il fatto è, però, che ormai da tempo è in atto nella nostra riflessione giuridica il processo di riscoperta della figura in parola, onde quella prefigurata sarebbe, se utilizzata, una giustificazione datata e incapace di dar sufficiente conto della noncuranza del nostro giudice costituzionale.

Né, peraltro, varrebbe addurre ad ostacolo l'inadeguatezza del giudice costituzionale ad ergersi a tutela di aspettative, come invece farebbe qualora esso, offrendo salvaguardia a regole convenzionali, finisse per garantire l'«aspettativa di reciprocità» su cui – a stare ad una nota ricostruzione dottrinale¹⁰ – esse si fondano. Basti qui tener presente la oramai assolutamente significativa giurisprudenza del nostro giudice delle leggi in tema di tutela del legittimo affidamento del cittadino che, soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, ha riconosciuto la

⁶ Così G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 7.

⁷ Cfr., per tutti, L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. del dir.*, XIX, 1970, 678-679 e L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, XIX, 1970, 639.

⁸ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Art. 1-9. Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2011, 649-650.

⁹ Si veda R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Dir. e soc.*, 1992, 31 ss.

¹⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY, voce *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. giur.*, IX, 1988, 2-3, peraltro sulla scorta della prospettiva prescelta da G. LAZZARO, «Reciprocità e consuetudine», in U. SCARPELLI (a cura di) *La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a Norberto Bobbio*, Milano, 1983 che, però, la riferisce alla consuetudine.

possibilità di autonoma protezione della aspettativa del singolo alla stabilità di un determinato trattamento giuridico assicurato dal legislatore¹¹.

Più rilevante ai presenti fini, tanto da assurgere a significativa riprova del silenzio del giudice costituzionale, potrebbe essere il tradizionale e abbastanza diffuso argomento secondo cui proprio l'assenza di *enforcement* giudiziario costituirebbe la cifra caratteristica del regime proprio delle regole convenzionali, la cui negazione comporterebbe, né più, né meno che il trasloco presso altra fonte, mercé la conversione in consuetudini o mediante assunzione in atti normativi formali. Questione che si intreccia, non senza ambiguità e a prezzo di qualche fraintendimento, con quella relativa alla giuridicità delle regole in parola¹². Quest'ultime, secondo una celebre ed efficace definizione, «non sono tali perché non hanno giudice, ma non hanno giudice perché sono regole convenzionali»¹³.

In questa prospettiva, il mancato utilizzo di convenzioni costituzionali altro non sarebbe che un portato dell'essere anche quella costituzionale una “giustizia” amministrata da un, sia pur particolare, “giudice”¹⁴.

Senonché, quel che la nostra indagine rileva, non è tanto il mancato presidio offerto dal giudice costituzionale a (o scrutinio effettuato su) regole convenzionali ovvero sia l'assenza di decisioni *convenzionalmente fondate*¹⁵, bensì la quasi assoluta carenza di frequentazione. Invero, altro è ritenere che una regola che assicura la base di «una decisione giuridicamente vincolante, non è una convenzione»¹⁶; altro è reputare che il giudice non possa «conoscere delle convenzioni»¹⁷.

¹¹ Senza poter entrare in questa sede in troppi particolari, si può evidenziare il parallelismo con la problematica in esame dato dal carattere anche assolutamente prospettico della tutela dell'affidamento e la sua colorazione utilitaristica, essendo finalizzata a sanzionare non l'instabilità normativa in sé – come potrebbe fare l'altro principio di certezza del diritto – ma solo quella che, determinando un mutamento sfavorevole, sia pregiudizievole per la posizione soggettiva del cittadino. Su questa tematica sia consentito il rinvio a P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, in AA.vv., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Napoli, 2013, 1927. A questo, peraltro, andrebbe aggiunta, secondo una certa visione non priva di qualche aggancio alla giurisprudenza costituzionale, anche la presenza di un profilo latamente negoziale costituito, nella specie, dalla matrice contrattualistica che farebbe idealmente da sfondo al principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino (cfr. M. LUCIANI, *Il dissolvimento della nozione di retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, 1838).

¹² Torna sul punto di recente S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca su forma di governo e partiti*, in *Federalismi.it*, 3/2012, 5 ss.

¹³ Così G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 123.

¹⁴ Cfr. C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale I. Premesse generali*, Napoli, 1992, 183.

¹⁵ L'uso del corsivo risponde all'esigenza di sottolineare l'utilizzo del sintagma in modo eccentrico da quello consueto che, come noto, indica pronunzie che facciano riferimento alle convenzioni internazionali e, in specie, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹⁶ RESCIGNO G. U., *Ripensando alle consuetudini*, cit., 46.



Qualunque cosa si pensi intorno alla giuridicità di quest'ultime ed al rapporto fra giuridicità, coercibilità e giustiziabilità, è abbastanza evidente che il giudice potrà ben avere cognizione delle convenzioni, al pari «di ogni fatto utile e necessario per ricostruire i fatti»¹⁸.

Ma è proprio questo aspetto che manca nel nostro caso.

Quel che infatti si registra nella giurisprudenza costituzionale è proprio una tendenziale assenza anche di semplice conoscenza, giacché la Corte mostra di non poter neanche “far uso” della regola convenzionale nella risoluzione delle controversie rimesse al proprio giudizio. Peraltro, anche quando ciò avviene – è il caso, come vedremo, della sentenza n. 278 del 1988 – l'utilizzo assai marginale nell'economia della decisione non spinge a mutare significativamente il giudizio.

Si tratta di chiedersi se ciò sia da assumere come un mero dato di fatto, non ascrivibile se non a semplice casualità (*id est*: mancanza di occasione), oppure se possa all'opposto rubricarsi come effetto, non solo di circostanze, ma di ragioni imputabili ad altri fattori.

Per cercare di abbozzare la risposta i dati empirici – come detto – sono pochissimi e tuttavia non del tutto privi di qualche utilità.

3. I tre casi nella giurisprudenza costituzionale

Sono tre le decisioni in cui risulta richiamata dalla Consulta la specie convenzione costituzionale. In tutte, peraltro, essa risulta richiamata non in via esclusiva, ma congiuntamente ad altre figure espressive della fattualità del diritto come la consuetudine costituzionale e la prassi: si tratta delle sentenze n. 7 del 1996, n. 278 del 1988 e n. 116 del 2003. Nel trattarne non si seguirà il criterio cronologico in base al quale le abbiamo ora ordinate, giacché ragioni legate ad un migliore sviluppo logico dell'argomentazione ci spingono ad anticipare l'esame della pronuncia del 2003 e a lasciare per ultima quella del 1988, l'unica ove si riscontri – come già accennato – un fugacissimo e marginale utilizzo della convenzione costituzionale da parte dei giudici di Palazzo della Consulta.

3.1. La sentenza n. 116 del 1983

Partiamo pertanto dalla sentenza n. 116 del 2003. Si tratta di una decisione di inammissibilità resa in un giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato promosso da un ricorso che in realtà riproponeva un conflitto già dichiarato ammissibile ed al quale, tuttavia, non era stato dato il seguito necessario da parte del ricorrente che, per “mero disguido”, non aveva provveduto alle

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.



notificazioni richieste. Ebbene, la Corte ostruisce la strada al nuovo ricorso asserendo l'avvenuta "consumazione del relativo potere".

Quel che qui ci interessa è che a tale affermazione i giudici di Palazzo della Consulta pervengono attraverso un'operazione di complessiva rilettura della propria attribuzione riguardante la risoluzione dei conflitti fra poteri dello Stato, la quale, venendo ad interessare un'area un tempo rilasciata al dominio della negoziazione e del compromesso politico, è caratterizzata da una prima fase segnata da forte informalità – testimoniata dall'assenza di un termine per la proposizione del ricorso «per favorire al massimo, al di fuori delle strettoie dei termini di decadenza, la ricerca e la conclusione di intese extragiudiziarie tra gli organi interessati al conflitto» – cui segue poi una seconda, invece, in cui la formalizzazione processuale cresce decisamente, assumendo la Corte il ruolo di soggetto conformatore del giudizio «che si esprime attraverso la fissazione di regole che necessariamente definiscono la "materia" del conflitto, stabilendo inderogabilmente soggetti e termini per lo svolgimento del processo». Questo al fine di salvaguardare «l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti» e che non si protragga oltremodo «la situazione di conflittualità e di incertezza, che non si attaglia alle questioni di equilibrio tra i poteri dello Stato, le quali invece, attenendo alle garanzie di ripartizione costituzionale delle attribuzioni, postulano che siano ristabilite certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali»¹⁹.

Ora, proprio con riguardo alla radice politica delle controversie oggetto della attribuzione in parola, la Corte rammenta come un tempo – cioè a dire in epoca statutaria – i conflitti fra poteri statali non avevano un giudice e venivano risolti, a seconda dei casi, in base a prassi, convenzioni o consuetudini, che si fondavano su convincimenti in larga misura di carattere politico. Incentrandosi pertanto la soluzione dei conflitti su rimedi spontanei tipici delle vicende politiche, la dimensione giuridica delle controversie [... finiva così] con l'essere assorbita da quella politica, tanto che la Relazione ministeriale al disegno di legge 11 marzo 1953, n. 87 rilevava che questi conflitti "finora non erano mai stati considerati come suscettibili di soluzione fuori del campo politico".

Il che dà pure ragione della riluttanza anche in epoca repubblicana degli organi di vertice dello Stato

¹⁹ Le citazioni sono tolte dal considerato in diritto della motivazione della sentenza ai punti 3 e 4.

ad abbandonare la logica delle mediazioni e delle intese spontanee per chiedere alla Corte costituzionale la soluzione di divergenze sulla spettanza dei reciproci poteri, nelle quali molto spesso il profilo giuridico ed il profilo politico della questione sono strettamente intrecciati.

Cosa si può dire ai nostri fini?

Beh, innanzitutto colpisce il richiamo congiunto e la riconduzione a fattore comune delle tre *species* della consuetudine, convenzione e prassi costituzionale, sulla base del riconoscimento della comune matrice della politicità, che nella contrapposizione con la soluzione giuridica del conflitto interorganico sembra *quodammodo* evocare alla mente del costituzionalista quello che è stato autorevolmente definito qualche anno addietro come il suo “trauma infantile”: «la paura [...] di ridare spazio alla materialità della politica»²⁰.

Con questa riduzione a *fattore comune* la Corte ha, forse, voluto esprimere il senso di comunanza e solidarietà derivante dal fiorire tutte sul terreno della autodeterminazione degli organi apicali nella definizione dei reciproci assetti relazionali, quale insopprimibile manifestazione di una *sovranitas* che, anche nell’esperienza dello Stato di diritto, non manca di lucrare un suo proprio spazio, manifestandosi, non sul piano della produzione legislativa, ma su quello empirico dei comportamenti, come espressione di *diuturni mores imperii*. È, come è stato detto, la Costituzione *silenziosa* che assicura alla parte organizzativa della stessa di adeguarsi ai mutamenti storico-sociali²¹. O ancora si tratta, per dirla con il linguaggio di Norberto Bobbio, della congiunta manifestazione della identica matrice del diritto che si autofonda, trovando in sé medesimo la ragione giustificativa del suo affermarsi: è il diritto che si fa «nel suo stesso farsi», la cui «ragione d’essere sta nell’osservanza che l[’o] costituisce e l[’o] mantiene in vita»²².

Ad ogni modo, al di là dei possibili fraintendimenti che la prefigurata assimilazione può produrre, con particolare riguardo alla consuetudine²³, quel che va qui sottolineato è che il riferimento al

²⁰ Così A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA-T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 10.

²¹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Una transizione verso una Costituzione non scritta?*, in *Rass. parl.*, 2000, 32.

²² Così N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, [1942] rist., Torino, 1990, 48.

²³ Di uso a-tecnico parla M. PIAZZA, *Spunti di teoria generale nell’analisi della giurisprudenza costituzionale sulla consuetudine*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 782. A riguardo, non si può fare a meno di segnalare che in tal modo la Corte rischia di accreditare quell’idea tanto diffusa, quanto a nostro parere fuorviante, della consuetudine come fonte adatta a regolare la flessibilità della politica, capace di adeguarsi alle mutevolezze di quest’ultima ben più che il diritto legale. Essa piuttosto reclama stabilità e produce in una certa misura irrigidimento, nel senso che se è vero che il diritto consuetudinario può germinare dalla “politica” e rispondere alle sue esigenze, nondimeno solo se e nella misura in cui si realizza l’*Entfremdung*, il distacco e, conseguentemente, l’indisponibilità da parte del “soggetto” generatore si può dire che la consuetudine sia davvero sorta. E questo anche in un ambito, quale è quello proprio della

fondamento «su convincimenti in larga misura di carattere politico» appare invero più calzante per le convenzioni che non per le consuetudini costituzionali, se è vero che l'«appartenenza al diritto e, rispettivamente, alla politica delle regole prodotte, da un lato, dalle consuetudini di diritto pubblico e, dall'altro, dalle convenzioni costituzionali» parrebbe costituire una delle linee di discriminazione fra le due figure intorno a cui si registra il più diffuso consenso della dottrina²⁴. È infatti soprattutto per le convenzioni che l'elemento della politicità, come spazio di libero apprezzamento e ridefinizione, si presta a vedersi attribuito un ruolo più spiccatamente identitario, tanto da far qualificare quelle convenzionali come regole «di comportamento che i soggetti politici per accordo esplicito ma più spesso tacito creano e rispettano nei rapporti reciproci»²⁵ ovvero espressive di un principio di «autodeterminazione politica»²⁶, collocandosi in tal modo in quella «zona di frontiera tra diritto e politica»²⁷, in cui massima appare la «contaminazione reciproca»²⁸.

Del resto, se nel passo appena ricordato la Corte vuole alludere alle esigenze della negoziabilità e della duttilità delle soluzioni da adottare, è sin troppo evidente che – ancora una volta – esse si riconnettono meglio alla natura propria delle regole convenzionali, contrassegnate come sono dal dato (formalizzato o meno che sia) della (quantomeno tendenziale) stipulatività, esplicitamente o

consuetudine costituzionale, in cui è dato da registrare più di un sintomo di quella tendenziale corrispondenza soggettiva fra piano della posizione dei criteri di valutazione dei comportamenti e piano della tenuta di quei medesimi comportamenti (cfr. sul punto esattamente C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale*, cit., 161), che la dottrina ha ritenuto essere l'*humus* ordinamentale propria della consuetudine internazionale (un cenno in proposito in F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del diritto*, Torino, 2005, 161). Ma soprattutto il richiamo alla consuetudine quale strumento di autonoma risoluzione dei conflitti fra poteri in alternativa alla loro giuridica definizione pare davvero entrare in contraddizione con l'utilizzo della consuetudine quale mezzo normativo utile a dirimerli che la stessa Corte mostra di fare, suonando come una sorta di autoscreditamento, quasi a riecheggiare quella risalente opinione dottrinale che considerava l'esistenza delle consuetudini costituzionali il primo ostacolo all'affermazione di un sindacato sulle leggi e sui conflitti, il quale peraltro, ove affermato, avrebbe a sua volta costituito il principale impedimento all'insorgere di consuetudini costituzionali (v. UGO G. B., *Sulle leggi incostituzionali*, Macerata, 1887, 134 ss. cit. da BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 60 in nt.).

²⁴ Cfr. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002, 211.

²⁵ Così G.U. RESCIGNO, *La responsabilità*, cit., 7.

²⁶ Così, con riferimento alle regole di funzionamento del Consiglio dei Ministri, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 240.

²⁷ Vedi Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi*, cit., 105.

²⁸ Secondo l'espressione di G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, 2003, 22. «L'écart entre le droit et la politique n'est pas si net. Le droit constitutionnel est influencé par la politique. La politique ne peut pas être indépendante du droit. Le droit influencé par la politique limite les pouvoirs. La politique conditionnée par le droit vise à assurer le bon fonctionnement des institutions. En effet, le système constitutionnel aspire à établir des règles non seulement pour résoudre les conflits, mais aussi pour assurer la fonctionnalité de la structure institutionnelle» (così, da ultimo, Q. CAMERLENGO, *L'actualité des conventions*, cit., 21).1



implicitamente manifestatasi, e soprattutto dal diverso ruolo che, anche a livello costituzionale, va riconosciuto nelle due ipotesi al dato del consenso che deve supportarle²⁹. Senza poi dire della loro (*id est* delle convenzioni) più marcata contestualità e congiunturalità, rivelatrici degli equilibri raggiunti fra i soggetti politici in ordine all'assetto dei reciproci rapporti, i quali possono volta a volta essere *autonomamente* rimessi in discussione in ragione del mutare delle condizioni ambientali che li hanno generati, ponendo così i presupposti del cambiamento delle stesse regole affermatesi sulla loro base. Ciò che sinteticamente viene significato evocando la regola del *rebus sic stantibus*³⁰. Più interessante ai fini del discorso che si stava facendo è la contrapposizione che la Corte individua fra il “metodo convenzionale” e quello “giudiziario” nella risoluzione dei contrasti fra gli organi apicali dello Stato che, qualora declinata in termini di rigido *aut aut*, potrebbe tradursi nella formula “ove c'è convenzione, il conflitto che insorgesse non può trovare composizione dinanzi alla Corte” e viceversa. I giudici di Palazzo della Consulta paiono in questo modo voler accreditare l'idea di una inimicizia di fondo fra convenzione e giudizio costituzionale, raffigurati come istituti fondati su *rationes* contrapposte e rispondenti a logiche e matrici fra loro antitetiche, secondo un ordine di idee, del resto, non troppo distante da quello che nella riflessione dottrinarica ha venato di forte scetticismo la possibilità di concreto utilizzo del congegno del conflitto interorganico previsto dall'art. 134 della Costituzione, quantomeno laddove ad essere coinvolti siano organi entrambi politici³¹. D'altronde, come è stato affermato qualche anno addietro – al di là della ipotesi del consenso unanime fra «gli organi costituzionali e le forze politiche, che esclude in principio ogni possibilità di impugnativa» o di dissenso generante un contrasto che «sfocia o nella rinuncia ad agire da parte dell'organo titolare del potere, o nell'esercizio dello stesso secondo modalità ritenute dagli altri corrispondenti alle disposizioni costituzionali ed alle esigenze di pubblico interesse ad esse sottese» – la rottura della regola convenzionale «rinviene invero la fonte della propria legittimità nel fatto stesso del suo prodursi e la sua prevalenza sulla convenzione precedente si configura come un fatto fisiologico ed inoppugnabile»³².

Parrebbe niente altro che la riproposizione, sotto le spoglie della tesi della composizione sul tavolo della politica dei conflitti fra gli organi supremi statali, della già richiamata teorica della

²⁹ Cfr., in proposito, la notazione di A. PIZZORUSSO, *Art. 1-9. Fonti del diritto*, cit., 653.

³⁰ G. ZAGREBELSKY, voce *Convenzioni costituzionali*, cit., 4.

³¹ V. *ex multis* V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II.2, *L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, Padova, 1984, 411 ss. che parla a riguardo di “generosa utopia”. Per un particolare punto di vista a riguardo v. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 1 ss., 113 ss. e 163 ss., cui si rinvia per ulteriori indicazioni.

³² Cfr. A. MANNINO, *Prime considerazioni*, cit., 100.

inammissibilità del presidio giudiziario delle convenzioni costituzionali, la cui violazione potrebbe semmai trovare un rimedio reattivo destinato ad affiorare e concretizzarsi tangibilmente nella sanzione (politica) elettorale³³.

C'è però, forse, un'ulteriore considerazione che si può fare e che può meglio rispondere al complessivo senso di disagio che la Corte sembra mostrare dinanzi alla figura della convenzione costituzionale. Disagio che sembrerebbe aggiungersi alla (piuttosto che mescolarsi e confondersi con la) difficoltà ambientale legata alla condizione di instabilità e conflittualità del contesto politico, indicato quale causa prima delle «incertezze [che] circondano l'identificazione di singoli fenomeni convenzionali e, insieme, la loro distinzione dai fatti normativi consuetudinari»³⁴, nonché come principale fattore di attrito per il loro acclimatemento nel nostro ordinamento³⁵.

Ancora una volta può essere utile il riferimento alla consuetudine costituzionale e segnatamente alla condotta tenuta in proposito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Non v'è alcun dubbio che si registri a riguardo di quest'ultima un atteggiamento chiaramente più intraprendente, che porta la Consulta ad intervenire in modo significativo a vagliare esistenza e consistenza della consuetudine costituzionale prospettata dal ricorrente o prefigurata dal giudice remittente³⁶.

Ora, se, come chi scrive ritiene, tale maggiore protagonismo viene a trovare una sua (non secondaria) ragione nella consapevolezza di appartenere al ristretto *club* dei soggetti che con i propri comportamenti possono far nascere “vere e proprie” norme costituzionali consuetudinarie³⁷, disegnando per il giudice costituzionale un «ruolo di partecipazione creativa» di grado quali-quantitativamente superiore a quello che può essere riconosciuto ad ogni altro

³³ Cfr. Q. CAMERLENGO, *I fatti*, cit., 171 ed *ivi* richiami.

³⁴ Così S. STAMMATI, *Punti di riflessione sulla consuetudine e sulle convenzioni costituzionali*, in AA.vv., *Scritti sulle fonti normative ed altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 833.

³⁵ Ancora S. STAMMATI, *Punti di riflessione*, cit., 840-841.

³⁶ A differenza di quello che invece è dato rilevare laddove essa maneggi la consuetudine c.d. comune, per la quale si registra invece un atteggiamento più acritico e recettivo rispetto alla prospettazione del giudice remittente. A tale proposito, sul nesso giudice-Corte costituzionale si v. A. PIZZORUSSO, voce *Consuetudine I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, VIII, 1988, 8-9. Quanto osservato ovviamente è cosa assai diversa dalla questione – sulla quale qui non intendiamo entrare – circa la possibilità che la consuetudine costituzionale possa aver ricevuto dalla Corte un trattamento privilegiato rispetto alla consuetudine comune, secondo quanto lumeggiato da S. SILVERIO, *La consuetudine nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 888 ss. che parla di un “doppio binario” della giurisprudenza costituzionale.

³⁷ Trovandosi nella «particolare condizione [...] di essere, al medesimo tempo, nel novero dei soggetti che l'ordinamento riconosce idonei a produrre con i propri comportamenti consuetudini costituzionali – gli organi costituzionali – e il giudice di quei medesimi comportamenti sotto il profilo che qui ci occupa. *Giudice* e (potenzialmente) *parte* al tempo stesso, giusta una singolare dinamica che, del resto, la Corte già conosce nella sua funzione di giudice dei conflitti fra poteri dello Stato che è poi – si noti – la sede [...] in cui la consuetudine costituzionale ha trovato quasi esclusivo utilizzo» (P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti*, cit., 488).



operatore giuridico e massimamente al giudice – specie ogni qual volta «il processo di individuazione della norma presenti maggiori difficoltà»³⁸ – allora si può ragionevolmente sostenere che l'intenso tratto di politicità che caratterizza le norme convenzionali, frutto di accordi fra gli operatori politici che poi si riflettono sul complessivo funzionamento del sistema costituzionale, fa verosimilmente avvertire alla Corte costituzionale una condizione di maggiore estraneità. Essa è, più che giuridicamente, culturalmente ed idealmente avulsa. Lo è perché soggettivamente forestiera: esterna al *club*. Ma ancor di più perché funzionalmente aliena, giacché non solo la decisione sulla convenzione, ma anche il semplice utilizzo della stessa finirebbe per produrre un effetto di irrigidimento sicuramente sgradito alle eventuali parti in conflitto e contrario alla logica stessa dello strumento³⁹.

Così che – si potrebbe seccamente concludere – delle due l'una: o l'uso della convenzione da parte del giudice costituzionale ne provocherebbe una trasformazione in altro da sé; o, per converso, a risultare trasformato potrebbe finire proprio il giudice costituzionale, «il quale diverrebbe per ciò stesso un soggetto politico al pari degli altri [...] soggetto partecipe di un nuovo equilibrio politico»⁴⁰.

Non solo, se a quanto detto si aggiunge la contiguità che si registra nella riflessione teorica fra fenomeno convenzionale e fenomeno consuetudinario e la incertezza circa l'esistenza e la consistenza del muro divisorio che dovrebbe separarli⁴¹ – tali da generare una sorta di contesa di campo fra le figure in parola⁴², nonché di accreditare la possibilità di trasformazione dell'una nell'altra⁴³ – allora si comprende che la presa di distanza nei riguardi della convenzione costituzionale possa essere stata alimentata anche dalla circostanza di poter (per la Corte) approdare, se del caso, verso il porto ritenuto (a torto o ragione) più sicuro della consuetudine. Del resto, a riguardo può essere utilmente richiamato anche il fatto per cui, se – a stare ad una attenta ed accreditata elaborazione teorica – le convenzioni costituzionali si atteggiano a regole

³⁸ Vedi F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto I) diritto costituzionale*, *Enc. giur.*, XIV, 1988, 12.

³⁹ A. MANNINO, *op. cit.*, 100.

⁴⁰ Così G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 124. *Contra*, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi*, 9-10.

⁴¹ Cfr., di recente, S. STAIANO, *op. cit.*, 10.

⁴² In questo senso, si vedano M. PIAZZA, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto (Dalla teoria generale all'ordinamento italiano)*, Roma, 2008, 229; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, cit., 49 ss. *Contra*, R. BIFULCO, *op. cit.*, 50 ss.

⁴³ In questo senso, si vedano L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 404; G. ZAGREBELSKY, voce *Convenzioni costituzionali*, cit., 6; B. CELANO, *Consuetudini, convenzioni*, in P. COMANDUCCI e R. GUASTINI (a cura di), *Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1995, 71 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano* Milano, 1996, 223-226; G. DEMURO, *op. cit.*, 49 ss. e, riassuntivamente del dibattito sul punto, Q. CAMERLENGO, *I fatti*, cit., 160-161.

usufruibili dall'interprete in quanto finalizzate alla esplicazione-identificazione dei principi generali per lo più collocati in Costituzione⁴⁴, l'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di consuetudine costituzionale mostra chiaramente come un modello ricostruttivo assai prossimo venga adottato dalla Corte con riguardo a quest'ultima figura, la quale finisce così per "rubare la scena" alla convenzione assorbendone il terreno applicativo⁴⁵.

Se a questo si aggiunge, infine, anche il profilo della naturale omogeneità fra sistema costituzionale "da integrare" e strumento integrativo consuetudinario, dovuta alla comune appartenenza all'universo normativo⁴⁶, il quadro che si compone sembra effettivamente corroborare la tesi secondo la quale la Corte costituzionale non prenderebbe in esame le convenzioni costituzionali in attesa che la combinazione di *usus* e *opinio* le tramuti in consuetudini⁴⁷.

3.2. La sentenza n. 7 del 1996

D'altronde, questo è in certo qual senso quanto probabilmente verificatosi in occasione della seconda sentenza qui in esame: la pronuncia sul c.d. caso Mancuso. La decisione è talmente nota perché ci si possa permettere, in questa sede, di astenersi dallo spendere parole per ricostruire la vicenda e la complessiva argomentazione del pronunciamento della Corte ed andare dritti al punto che qui più direttamente ci interessa.

Ad evocare un possibile fondamento convenzionale della mozione di sfiducia individuale, pur se al solo scopo di escluderlo, è invero il Ministro della Giustizia ricorrente che nel suo atto introduttivo afferma l'impossibilità all'uopo di fare

"ricorso alle non consolidate figure della convenzione parlamentare". Infatti, premesso che "il regolamento del Senato non contempla le mozioni di sfiducia al singolo Ministro", si potrebbe supporre "una ipotesi convenzionale", ove non fosse intervenuto il dissenso di taluni gruppi parlamentari, come è invece accaduto.

La risposta sul punto della Corte costituzionale è abbastanza chiara e decisa, là ove essa afferma che, nel novero delle fonti integrative del testo costituzionale idonee a disegnare il modello di rapporti fra gli organi costituzionali coinvolti non vengono [...] in considerazione tanto le

⁴⁴ S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il politico*, 1983, 251 ss. *Contra*, R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giurispubblicistica*, cit., 46 ss.

⁴⁵ Che vi sia nella giurisprudenza della Corte un forte nesso in funzione esplicativa tra principi costituzionali inespressi e consuetudine costituzionale ho cercato di mostrarlo in P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti*, cit., spec. 484 ss., cui si rinvia per gli ulteriori riferimenti.

⁴⁶ Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, 329.

⁴⁷ Vedi L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 240.

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.

Si precisa, poi, che tali prassi, manifestatesi e consolidatesi «attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe)» hanno dato vita a «vere e proprie consuetudini costituzionali»⁴⁸.

Orbene, l'esclusione delle convenzioni costituzionali è tanto convinta quanto disinvolta nella sua apoditticità, giacché la Corte non mostra di fornire alcuna prova a sostegno, né evocando la dottrina della non giustiziabilità delle convenzioni costituzionali e neppure aderendo alla opinione (che viene semplicemente richiamata, ma in modo assolutamente asettico) del ricorrente circa la mancanza di diffuso consenso delle forze politico-parlamentari. L'impressione che se ne ricava è che la *nonchalance* discenda non soltanto dalla (ritenuta) possibilità di avere a portata di mano lo strumento consuetudinario, ma anche dalla netta preferenza che la Corte sembra assegnargli rispetto a quello convenzionale, il quale pare subire ed essere al centro di un processo di sostituzione.

Ad avvalorare l'idea che di sostituzione si tratti è, da un verso, la forzatura che essa deve compiere nella ricostruzione della prassi, tutt'altro che idonea a fornire quel sostrato di stabilità e consolidamento che la Corte esige perché di consuetudine costituzionale si possa parlare⁴⁹; e dall'altro (e per converso) il fatto che, come è stato osservato⁵⁰, l'affermazione della possibilità di un intervento “chirurgico” del Parlamento sulla compagine governativa sia in realtà dipesa dal mutare complessivo della situazione politica, nel passaggio dall'epoca dei governi di coalizione alla circostanza del governo tecnico conseguente al fallimento del primo governo della nuova stagione maggioritaria. Ebbene, il governo tecnico, segnando un evidente discontinuità con il passato, più che supporre «una ripetizione costante sorretta da un medesimo criterio e corrispondente al sistema costituzionale», avrebbe invece prefigurato una situazione in cui la regola «si è formata per la reciproca “utilità” prevista dagli organi costituzionali in gioco –

⁴⁸ V. sent. n. 7 del 1996, punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹ Cfr., in proposito, 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*, Torino, 2000, 592 ss.; A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 19; nonché, se vuoi, P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., 474 ss. *Contra*, M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2003, 389 ss.

⁵⁰ Così A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni*, cit., 595.



Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica» con evidente soggezione «alla clausola “rebus sic stantibus”»⁵¹.

Insomma, la scarsa familiarità con la figura delle convenzioni costituzionali che la Corte manifesta in questo caso pare effettivamente possa interpretarsi come una sorta di atteggiamento di distanza e di sostanziale sfiducia.

3.3. La sentenza n. 278 del 1998

Resta, a questo punto, da trattare la terza decisione di questa mini-rassegna: la sentenza n. 278 del 1988. Si tratta, come già anticipato, di una pronuncia un po' in “controtendenza”, in quanto rappresenta l'unico caso di utilizzo di convenzioni costituzionali da parte del nostro giudice costituzionale.

Essa è resa nel corso di un giudizio in via incidentale promosso con ordinanza del Tar del Lazio con la quale viene sollevata questione di legittimità costituzionale della previsione dell'art. 11 l. n. 968 del 1977 in quanto ascrittiva al Presidente del Consiglio *ex art.* del potere di disporre con proprio decreto «variazioni dell'elenco delle specie cacciabili [...] sentito l'Istituto nazionale di biologia della selvaggina e il comitato» tecnico venatorio nazionale. Si lamenta, fra le altre cose, la violazione degli artt. 95 e 97 della Costituzione, in quanto

l'art. 95 Cost., attribuendo al Presidente del Consiglio eminenti funzioni costituzionali, non fa alcun cenno a specifiche funzioni amministrative: né, d'altra parte, è stata mai data attuazione, per quanto si riferisce all'organizzazione della Presidenza del Consiglio, al precetto contenuto nella prima parte dell'art. 97 Cost. Sicché, in mancanza di una legge che la disciplini, sembrerebbe arbitraria l'attribuzione delle funzioni in contesto.

Ebbene, è proprio con riguardo a tale ultimo rilievo che la Corte risponde chiamando in causa la figura delle convenzioni costituzionali, osservando in particolare come non rilevi, ai fini del presente giudizio, che non siano state ancora emanate le disposizioni di legge per l'organizzazione della Presidenza del Consiglio *ex art.* 97 [*recte*: 95, terzo comma. *N.d.r.*] Cost. Ciò non ha, infatti, finora impedito il funzionamento dell'Organo dello Stato, regolato da prassi e convenzioni, anche costituzionali, e da talune vecchie leggi interpretate in adeguamento alla Costituzione.

Cosa si può osservare in proposito?

⁵¹ *Ibidem.*



Invero, il rilievo mosso dal giudice remittente parrebbe alludere al fatto che dalla previsione costituzionale di una legge organica (in senso sostanziale) sull'ordinamento della Presidenza del consiglio venga a ricavarsi un divieto di ricorrere in materia a *leges fugitivae* per la disciplina di specifiche attribuzioni a carico del Presidente. Quasi ad immaginare che da quella medesima previsione debba ricavarsi una sorta di riserva di legge generale, al pari di quanto previsto ad esempio (sia pur in forma espressa) dal vecchio articolo 128 della Costituzione in tema di autonomia degli enti territoriali.

La risposta della Corte circa la pretesa riserva di legge generale non si muove sul piano della confutazione teorica o ermeneutica, bensì su quello della smentita pratica fondata sull'assunto empirico della esistenza di regole di vario genere fiorite in assenza della attuazione dell'art. 95 Cost. ad opera del legislatore, che pure vi avrebbe provveduto di lì a qualche mese con l'approvazione della legge n. 400 del 1988. Ora quel che qui interessa non è tanto la persuasività dell'argomentare del giudice costituzionale – che potrebbe forse essere tacciato di “fallacia naturalistica” – ma il fatto che fra le regole intervenute la sentenza contempli anche quelle convenzionali. In questo modo, la Corte dimostra di volerne far uso, di conoscerle giudiziariamente, senza però che quell'utilizzo si atteggi ad eccessivamente impegnativo per la Corte stessa.

Vero è che – corre l'obbligo di segnalarlo – il riconoscimento di attitudine regolatoria alle convenzioni costituzionali si accompagna al richiamo della prassi, ma non anche (questa volta) della consuetudine costituzionale, che pure tradizionalmente alle prime contende il campo di intervento *in subiecta materia*⁵², tuttavia non può trascurarsi innanzitutto che il richiamo alle convenzioni sia di tipo “condominiale”, trattandosi di un riferimento condiviso con la prassi e la normazione legislativa, e che peraltro quest'ultima abbia in quel richiamo congiunto un rilievo ed un peso specifico decisamente maggiore nei confronti del rilievo mosso dal giudice remittente.

A questo, va aggiunto anche il carattere abbastanza marginale che il profilo in ordine al quale quel medesimo richiamo viene fatto assume nell'economia della decisione e che quella operata dalla Corte è una evocazione generica della categoria delle convenzioni costituzionali nel suo complesso e non un accreditamento specifico di una particolare regola convenzionale.

Non solo, quella evocazione viene compiuta con riferimento ad un terreno – quello della definizione degli assetti e nei rapporti endogovernativi prima dell'attuazione della riserva di legge di cui al terzo comma dell'art. 95 – ove l'insorgenza e l'affermazione di regole convenzionali è

⁵² Cfr., per tutti, L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. del dir.*, XIX, 1970, 678-679.



cosa pressoché indiscussa e pacifica⁵³ – tanto da poter affermare come non sia stato assolutamente un caso che la legge n. 400 del 1988 abbia visto la luce proprio in presenza del manifestarsi della crisi del ruolo dei partiti politici tradizionali, le cui segreterie «non sono state più in grado di garantire un ordine all'interno della compagine governativa», rendendo così «essenziale una regolamentazione interna delle funzioni e dei poteri del Presidente e del Consiglio dei ministri»⁵⁴. Così che, in definitiva, quella della Corte è un'affermazione – come dire – abbastanza lieve come lo può essere la presa d'atto di un “fatto notorio”.

Del resto, da un verso, il carattere tutto retrospettivo del rilievo, nel quale sembra prevalere la dimensione storico-ricostruttiva che non quella qualificatoria, e dall'altro il tenore dell'argomentare della Corte che si limita ad indicare l'esistenza di convenzioni costituzionali senza trapassare dall'approccio esperienziale a quello valutativo, denotano il mantenimento di una certa distanza e un atteggiamento di non particolare coinvolgimento.

Ma più d'ogni altra cosa conta il fatto che, anche a voler avvalorare la “chiamata in causa” della figura della convenzione costituzionale nella sentenza *de qua*, quella “chiamata” non avuto alcun seguito nella giurisprudenza costituzionale successiva, restando un *unicum* incapace di rompere l'indifferenza mostrata dal nostro supremo collegio nel corso della sua ultrasessantennale esperienza.

La convenzione costituzionale è davvero per la Corte una *desaparecida*, senza peraltro neppure una *Plaza de Mayo* che ne reclami la scomparsa.

⁵³ Ancora L. PALADIN, *ivi*; S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989, 18-19.

⁵⁴ Così E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, 2006, 1842. Di processo di novazione delle fonti parla S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997, 67 ss.