

PRESENTAZIONE

Il *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* giunge con questo volume al suo ventiduesimo numero. L'Associazione, quale "Centro di eccellenza" dell'Ateneo fiorentino, collabora con molte istituzioni che contribuiscono alla sua attività formativa e di ricerca: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, alcuni Consigli Regionali, sia per le attività di stage che per specifici percorsi didattici, per i quali l'Associazione si avvale anche del sostegno prezioso della Fondazione Donato Campagna. L'Università degli studi di Firenze e in particolare i Dipartimenti di Scienze giuridiche e di Scienze politiche e sociali, mantengono con l'Associazione uno storico e organico legame che risale al 1967. Da allora lo scopo dell'Associazione non è cambiato: mobilitare le migliori conoscenze analitiche e dottrinarie nelle discipline inerenti la funzionalità delle istituzioni per formare giovani esperti orientati alle tecnostrutture delle assemblee elettive.

Il Quaderno n. 22 raccoglie, come nei volumi precedenti, una serie di lezioni emblematiche per quella che è l'odierna agenda politico-istituzionale italiana. Si tratta di un ventaglio di temi quanto mai ampio, che dà conto dell'articolazione formativa ed euristica che il Seminario ha assunto con i corsi del 2011: ove riflessioni e analisi correlate alla fase storica che l'Italia sta attraversando nella realtà del suo sistema politico e nella funzionalità del suo assetto istituzionale vengono ancorate alla rivisitazione di tematiche fondative.

Così, il quaderno si apre con le riflessioni del Vicepresidente del Senato, Vannino Chiti, su *Lo stato della democrazia in Italia e la prospettiva delle riforme istituzionali*. Una lezione che rivisita – aggiornandola – l'agenda contemporanea di una revisione della forma di governo e l'incerto evolversi delle prospettazioni politiche in materia a fronte dello

stratificarsi delle pratiche distorcenti (rispetto alle quali «... non si può non sottolineare come l'esperienza degli ultimi anni indichi l'esigenza di una approfondita riflessione sul ruolo e i poteri delle Camere rispetto all'esecutivo») e dell'opportunità di affrontare anche quei nodi "preliminari" («... se le Camere continueranno entrambe ad essere elette a suffragio universale diretto, da parte dei cittadini, la nomina ad opera del Parlamento del Presidente del Consiglio, come la sfiducia costruttiva, non potranno non essere svolte congiuntamente da un "Congresso" che unisca – come in occasione della elezione del Presidente della Repubblica o dei giudici costituzionali – Senato e Camera») rimuovendo i quali qualunque disegno riformatore può rivelarsi inefficace.

In questa prospettiva, Sergio Bartole affronta poi un'altra questione cruciale, quale *Il ruolo del Capo dello Stato*. L'Autore, in particolare, ripercorre l'evoluzione dell'istituto nella storia repubblicana evidenziando i pilastri della parallela evoluzione dottrinarie a partire dalla riflessione della Costituente. E giunge a concludere che «c'è una razionalizzazione nel nostro sistema ed è quella che non piace a quelli che vorrebbero un Esecutivo in grado di fare quello che vuole, cioè abbiamo una razionalizzazione che si regge sui freni e sui bilanciamenti reciproci fra gli organi costituzionali. Anche con il funzionamento di questi freni e bilanciamenti si esercita concorso alla formazione della politica nazionale. Anche questi freni e bilanciamenti sono altrettante epifanie della nostra forma di governo». Più nel merito 'operativo' della relazione Parlamento-Esecutivo, delle sue vischiosità e delle connesse elusioni entra poi Andrea Cardone che ha tenuto una lezione sul tema del *rapporto tra ordinanze del Governo e i decreti-legge*. In essa Cardone constata il rapido espandersi di un fenomeno fortemente erosivo dell'impianto costituzionale della forma di governo nel processo normativo. Vale a dire la prassi per la quale «... il Governo, quando ha avvertito che lo strumento del decreto-legge, proprio perché sottoposto a controllo di ammissibilità con riguardo alla reiterazione, andava progressivamente perdendo la propria flessibilità e duttilità, ha iniziato ad usare massicciamente lo strumento del potere d'ordinanza. Quest'ultimo, infatti, rispetto al decreto-legge, presenta tutt'oggi un notevole grado di flessibilità, in quanto non sottoposto ai controlli cui soggiace, invece, il decreto-legge: non al controllo parlamentare, non al controllo del Capo

dello Stato, né in funzione di emanazione né in alcuna altra sede. Esso soggiace solamente al controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi dello Stato da parte della Corte dei Conti, che ad oggi si può considerare il solo presidio della legalità delle ordinanze di protezione civile». Ulteriore capitolo emblematico dell'evoluzione della forma di governo è dato dall'*esperienza italiana delle autorità amministrative indipendenti* analizzata da Enzo Cheli. Il quale ripercorre la storia della introduzione e della multiversa messa in opera di questi istituti, contestualizzandole nel divenire del sistema politico-amministrativo italiano. È un sintetico ma assai efficace excursus retrospettivo che ci conduce fino all'ultimo nato: la Commissione per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, istituita con il decreto legislativo 150 del 2009. E soprattutto ci introduce in una riflessione "globale": «... in questi ultimi anni sono anche accaduti fatti nuovi che hanno sconvolto la funzionalità dei mercati, con la crisi finanziaria e la crisi economica in corso. Questo ha determinato un forte ripensamento in ordine alla funzionalità dei sistemi di controllo attuati attraverso le Autorità, in modo particolare attraverso le Autorità preposte ai mercati finanziari. Questa riflessione [...] sorta in Italia con le vicende Cirio e Parmalat, ha peraltro finito per assumere una dimensione ultranazionale, dal momento che, in tutto il mondo occidentale oggi ci si interroga su come siano potute esplodere crisi legate al settore della finanza che le autorità di garanzia non sono riuscite né a prevedere né a controllare». Altro capitolo cruciale della vicenda italiana di questa fase storica è dato dal ruolo della magistratura nella funzionalità del sistema politico-istituzionale italiano. Michele Vietti lo affronta nella cornice complessiva delle questioni che quel ruolo compongono (*Indipendenza e Governo autonomo della magistratura nel quadro costituzionale*) ponendo in valore la peculiarità del suo osservatorio. Opportunamente la sua lezione si rifà ai presupposti fondativi della configurazione costituzionale, per sviluppare poi l'analisi dello sviluppo storico-empirico dell'applicazione del dettato costituzionale, concludendo che proprio «nella direzione della piena realizzazione dei principi costituzionali va costruito e mantenuto un costante dialogo tra la Magistratura, il Parlamento ed il Governo, che, seppure vivace, tenda unicamente a garantire le libertà inviolabili dei cittadini, attraverso l'esercizio delle funzioni giudiziarie da parte di

magistrati fedeli soltanto alla legge e, in quanto tali, autonomi ed indipendenti». Alle *regole del gioco* della competizione elettorale e dunque alla stessa razionalità strategica con cui le forze politiche si impegnano nel trattare la materia più intrinseca al proprio *ubi consistam* e la sua normazione, è dedicata la lezione di Alessandro Chiaromonte (*Gli sviluppi della legislazione elettorale in Italia*). Che ruota e argomenta attorno a un quesito dirimente: «È immaginabile un sistema partitico nazionale non più bipolare, posto che questo sia l'approdo di un'eventuale riforma elettorale, quando invece a livello regionale, provinciale e comunale, con l'attuale architettura istituzionale, rimarrebbe prevalente un sistema sostanzialmente bipolare, fondato sulle coalizioni preelettorali e sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo?». Infine, Antonio Zanfarino – quasi a chiudere la piramide rovesciata su cui è costruito il quaderno – ci propone una riflessione a tutto tondo sul significato del binomio storico-concettuale di *Costituzionalismo e formalismo*, laddove afferma che «Il formalismo costituzionale privilegia il relazionismo sull'essenzialismo, il coordinamento sulla deduzione, l'equivalenza e la reciprocità sulla distribuzione e assegnazione autoritaria, ma intende anche dimostrare che i valori soggettivi e oggettivi sono più autentici se rifiutano il perfezionismo, che gli ideali si umanizzano se non si assoggettano all'ideologismo, che il compimento delle azioni è più convincente se avviene con mediazioni opposte alle costrizioni, che le esperienze comuni possono proficuamente lavorare in proprio se non assillate dal dovere di lavorare in grande al servizio di entificazioni collettive incommensurabili».

Come si vede la scelta delle lezioni che qui riproduciamo riflette i grandi quesiti con cui si misura la cultura politica dell'Italia contemporanea. E cerca di ancorarle ad uno scenario di lungo periodo pur con puntuale attenzione alla congiuntura politico-istituzionale in cui ci dibattiamo: secondo un'angolazione riflessiva che è da sempre tipica del Seminario e che costituisce il profilo caratterizzante il suo metodo didattico.

Paolo Caretti-Massimo Morisi

Firenze, maggio 2013