



# **Alma Mater Studiorum - Università di Bologna**

**DOTTORATO DI RICERCA IN**

*“Stato e persona negli ordinamenti giuridici: indirizzo diritto  
costituzionale”*

XXV ciclo

*Settore concorsuale: 12/C1*

*Settore scientifico: IUS/08*

## **GLI INTERVENTI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN SEDE DI PROMULGAZIONE ED EMANAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI**

Candidato

Marco C. Giorgio

Coordinatore dottorato

**Ch.mo prof. Andrea Morrone**

Relatore

**Ch.ma prof.ssa Licia Califano**

Anno Accademico

2013/2014



# **GLI INTERVENTI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN SEDE DI PROMULGAZIONE ED EMANAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI**

## *INDICE*

### **I.**

#### ***IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA COSTITUZIONE***

##### **1. Una questione (anche) di metodo**

##### **2. Il Capo dello Stato delineato dalla Costituzione**

- 2.1. Gli equilibri della forma di governo italiana e il presidente della Repubblica
- 2.2. All'incrocio tra monismo formale e dualismo sostanziale: molti dubbi e qualche certezza
- 2.3. Il ruolo e le funzioni presidenziali: due facce di due diverse medaglie
- 2.4. Il vertice dell'ordinamento statale repubblicano (art. 87 Cost.)
- 2.5. Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale
- 2.6. La controfirma ministeriale degli atti presidenziali ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione (cenni)

##### **3. Dai primi approcci interpretativi e prime teorie generali sulla figura presidenziale fino alle evoluzioni più recenti; la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale (cenni)**

- 3.1. Un dibattito che parte in Assemblea costituente (e che non è mai venuto meno)
- 3.2. Gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione

- 3.3. La prima presidenza di Luigi Einaudi (e l'insediamento della Corte costituzionale)
- 3.4. L'avvio e il consolidamento delle prime prassi presidenziali
- 3.5. Le linee teoriche più recenti: alla ricerca di un equilibrio tra Costituzione e politica
- 3.6. L'attualizzazione delle teorie tradizionali: spunti interpretativi sui concetti di imparzialità, indipendenza e controllo
- 3.7. La sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale (cenni)

## **II.**

### ***IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ALLA LUCE DELLA CRISI DEL SISTEMA DI RAPPRESENTANZA POLITICA***

- 1. Il sistema costituzionale di rappresentanza politica: prospettive storiche e problemi attuali**
  - 1.1. Alcune premesse elementari
  - 1.2. Rappresentanza giuridica e rappresentanza politica
  
- 2. La rappresentanza politica moderna: sovranità popolare, nazione, volontà generale**
  - 2.1. Il concetto di «Nazione»
  - 2.2. Il popolo, un soggetto reale
  
- 3. Rappresentanza e parlamentarismo. Evoluzione storica e prospettive attuali**
  - 3.1. Modelli classici a confronto
  - 3.2. Rappresentanza, Parlamento e Governo
  - 3.3. La rappresentanza politica 'mediata' dai partiti
  
- 4. Il funzionamento del sistema di rappresentanza politica delineato dalla Costituzione**

4.1. La ‘parabola’ del sistema maggioritario. Una soluzione o un ulteriore elemento di incertezza?

4.2. Una crisi di difficile (ma non impossibile) risoluzione

## **5. Presidente della Repubblica e crisi del sistema di rappresentanza politica**

5.1. L’involuzione del circuito partiti-Parlamento-Governo

5.2. La debolezza esterna ed interna del Parlamento

### **III.**

#### ***I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN SEDE DI PROMULGAZIONE ED EMANAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI***

##### **1. Capo dello Stato e funzione legislativa**

1.1. Promulgazione delle leggi ed emanazione degli atti con forza di legge

1.2. Interpretazione del ruolo presidenziale e funzione legislativa

1.3. Il potere presidenziale di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost. (cenni)

1.4. Gli interventi presidenziali nel corso della (o successivamente alla) promulgazione di leggi o emanazione di decreti

##### **2. Interventi e controlli in sede legislativa della presidenza Ciampi: all’incrocio tra formalità effettiva e atipicità sostanziale**

2.1. Il rinvio della legge di conversione del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4 (c.d. decreto sulla “mucca pazza”)

2.2. Promulgazione della legge istitutiva della Patrimonio e Infrastrutture S.p.A.

2.3. La riforma della disciplina del sistema radiotelevisivo (c.d. “riforma Gasparri”)

##### **3. Su alcuni comunicati, note e lettere della presidenza Napolitano: interventi presidenziali atipici ma formalizzati**

- 3.1. Autorizzazione alla presentazione del d.d.l. e successiva promulgazione della legge in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (note del 2 luglio 2008 e del 27 luglio 2008)
- 3.2. Promulgazione della legge recante “Disposizioni in materia di pubblica sicurezza” (nota 15 luglio 2009 e lettere al presidente del Consiglio, al ministro della giustizia e al ministro dell’interno)
- 3.3. Emanazione del d.l. in materia di spettacolo (nota 28 aprile 2010)
- 3.4. Promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 40/2010, c.d. “incentivi” (nota del 21 maggio 2010)
- 3.5. Emanazione del d.l. cd. “anticrisi” (nota del 30 maggio 2010)
- 3.6. Promulgazione della legge di riforma dell’università (nota 30 dicembre 2010, lettera al presidente del Consiglio, v. anche nota del 13 ottobre 2008)
- 3.7. Emanazione del d.lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (nota del 4 febbraio 2011)
- 3.8. Promulgazione della legge di conversione del d.l. c.d. “milleproroghe” (note 22 e 26 febbraio 2011)
- 3.9. Consiglio Supremo di Difesa del 9 marzo 2011 (comunicato del 9 marzo 2011)

### **Alcuni spunti conclusivi (e un tentativo di classificazione)**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **ALLEGATO**

Comunicati, note e lettere della presidenza della Repubblica rilevanti dal 2006 al 2013



## I.

### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA COSTITUZIONE

#### 1. Una questione (anche) di metodo

Tra i molti argomenti del diritto costituzionale, il tema relativo al ruolo e alla figura del Presidente della Repubblica<sup>1</sup> è probabilmente quello dove maggiormente si pone un problema preliminare riguardo all'approccio metodologico con cui si affronta lo studio e l'analisi delle norme e della giurisprudenza costituzionali, della prassi e della dottrina. Pertanto, può essere utile offrire qualche breve considerazione in tal senso.

Un primo importante fattore da considerare è che quando si discute di presidente della Repubblica norme e prassi si intrecciano e spesso si legano inevitabilmente. Questo perché la presidenza della Repubblica è l'organo costituzionale che, probabilmente più di altri, si muove sia sul piano del diritto oggettivo, ossia Costituzione e giurisprudenza costituzionale, sia sul piano storico-politico, ossia prassi, convenzioni e contingenze politiche<sup>2</sup>.

Questo è tanto vero se si pensa che può accadere che, partendo dai medesimi presupposti, si elaborino teorie anche opposte tra loro, che sempre si basano sul

---

<sup>1</sup> La letteratura in tema di Presidente della Repubblica è molto ampia e percorre ininterrottamente tutti gli oltre sessanta anni della storia costituzionale italiana, tra i molti contributi si veda, in particolare, G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 1; E. Crosa, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano 1951; L. Lettieri, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma 1951; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Milano 1958; G. Silvestri (cur.), *La Figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1984; S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica*, Padova 1986; S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella costituzione italiana*, Torino 1996; M. Luciani, M. Volpi (cur.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997; C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Bologna 2003; M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 2005; B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, in *Federalismi*, 29.11.2010; A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2011; F. Giuffrè, I. Nicotra, *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Torino 2012; V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il Settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna 2012; R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*; O. Chessa, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2013; A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2013.

<sup>2</sup> Cfr. M. C. Grisolia, *Preliminari sul potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica. Le ricostruzioni della dottrina precedenti alla prassi di Sandro Pertini*, in *Quad. cost.*, 1985.



‘contingente’, ma su un contingente diverso: così, ad esempio, poteri presidenziali di cui si era decretata l’inesistenza o comunque la fine, finiscono per essere considerati invece definitivamente consolidati e rafforzati, e viceversa<sup>3</sup>.

Perciò, potrebbe essere utile tenere presente la differenza tra regole e prassi costituzionali, perché quest’ultima potrebbe essersi evoluta seguendo direzioni diverse rispetto alle regole; cercando quindi di evitare di mescolare diritto pubblico e prassi politiche, scambiando «un dato politico con una regola giuridica»<sup>4</sup>. Non che il dato politico non sia importante, anzi ricopre un ruolo decisivo nelle tematiche presidenziali, solo può essere più lineare cercare di tenere presente la diversità dei due piani, tentando di non analizzare la regola giuridica con gli stessi strumenti metodologici con cui si analizza il dato politico.

Allo stesso modo, però, non si può annullare del tutto la prospettiva storica (che ricomprende anche prassi e convenzioni), come se prima (e dopo) della Costituzione vi fosse il nulla. Usando una metafora, si potrebbe dire che il diritto è un corpo vivente nel quale la legge scritta è solo uno degli organi (seppur è probabilmente oggi l’organo principale): potremmo dire, il cervello; ma vi sono anche – altri organi – le convenzioni e le prassi: ossia, il cuore. Il corpo (nella nostra metafore, il diritto) funziona nella sua fisiologia quando tutti gli organi (diritto positivo, prassi e convenzioni costituzionali) sono considerati e preservati. Quanto la contingenza influenzi la letteratura in tema di Presidente della Repubblica lo si può vedere effettuando un piccolo test. Ad esempio, rileggendo articoli, note e qualche manuale della prima metà degli anni novanta il Presidente della Repubblica è spesso descritto quasi come semplice “notaio” o “cerimoniere”. Oggi, invece, si leggono contributi diametralmente opposti; mentre, nella prima metà degli anni cinquanta troviamo di nuovo i riferimenti al ruolo notarile o meramente formale della presidenza della Repubblica. Si tratta quindi di una oscillazione teorica spesso molto influenzata dalle contingenze storiche e politiche del momento in cui viene affrontato lo studio dei temi presidenziali.

---

<sup>3</sup> L. Carlassarre, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Riv. AIC*, 2013, 2.

<sup>4</sup> O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, p. 25.

Quindi, all'inizio di ogni approfondimento sul tema è probabilmente utile tentare di chiarire quale sia l'impostazione seguita: alcuni ritengono necessario procedere ad uno studio congiunto dei due elementi (norme e prassi)<sup>5</sup> altri ritengono maggiormente conforme alla scienza giuridica separare i due ambiti e concentrarsi inizialmente solo sullo studio dell'elemento dogmatico per poi in un secondo tempo eventualmente analizzare e confrontare gli spunti pratici e contingenziali<sup>6</sup>. In una analisi che vuole essere il più possibile ricognitiva è probabilmente preferibile, ai fini di una più lineare ricostruzione, tentare per quanto possibile di evitare di mescolare le valutazioni giuridiche di specifiche contingenze o singoli atti dall'analisi, più generale, di quale sia il ruolo e di quali siano le prerogative presidenziali assegnate dalla Costituzione. In altri termini, cercare di tenere distinto il piano delle regole da quello delle regolarità<sup>7</sup>; o per utilizzare altri termini che sono sempre più utilizzati per riscontrare la presenza di questa dicotomia metodologica in tema di Presidente della Repubblica: prassi e dogmatica, situazioni e norme<sup>8</sup>, piano prescrittivo e descrittivo<sup>9</sup>. In ultimi analisi si tratta quindi di provare a valorizzare per quanto possibile le differenze tra disposizione e norma e, se possibile, cogliere la distinzione tra essere e dover essere<sup>10</sup>.

In tutto ciò occorre poi tenere presente che il Presidente della Repubblica, muovendosi sul piano della forma di governo, deve essere analizzato in un contesto «relazionale, e non statico»<sup>11</sup> rispetto agli altri organi costituzionali e all'interno del complessivo quadro sistemico della forma di governo italiana, che

---

<sup>5</sup> C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1. Cfr. D. Galliani, *Metodo di studio e "settennato Napolitano"*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.

<sup>6</sup> O. Chessa, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.

<sup>7</sup> O. Chessa, *ibidem*, e cfr. C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 48 che ritiene invece indispensabile per lo studio del Presidente della Repubblica l'apporto della prassi (definite «regolarità»).

<sup>8</sup> L. Carlassarre, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Riv. AIC*, 2013, 2.

<sup>9</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni nell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 421.

<sup>10</sup> A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 20 novembre 2010, p. 4.

<sup>11</sup> C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 48.

peraltro, nell'ambito del generale modello parlamentare, è dotata di peculiarità sue proprie non trascurabili cui si cercherà di tenere conto.

Tuttavia, non essendo questo uno studio sulla forma di governo ma piuttosto un'analisi di un elemento (il Capo dello Stato), seppur importante, della stessa il metodo cercherà di essere il più neutro possibile: da un lato cercando di comprendere quale sia il Presidente della Repubblica delineato dalla Costituzione e, dall'altro, tenendo presente e approfondendo le evoluzioni pratiche e giurisprudenziali occorse negli ultimi anni e in particolare nel corso della presidenza Napolitano.

Questo approccio è per certi aspetti simile ad un altro applicato da parte della dottrina che valuta essenziale non mescolare prassi e dogmatica e propone invece di analizzare i temi presidenziali procedendo ad una sorta di 'sterilizzazione' della prassi e delle consuetudini – proprio perché ci si rende conto dell'importanza di queste ultime – per risalire quindi fino al diritto positivo, cioè a che cosa effettivamente il presidente è nella Costituzione<sup>12</sup>. Un metodo in effetti suggestivo. Tuttavia, parzialmente diverso da quello qui ci si propone di seguire: non tanto assolutizzare la distinzione tra norme e prassi, quanto piuttosto analizzarle con la consapevolezza che sono due ambiti diversi e pertanto, anziché mescolarle, valorizzare le reciproche differenze. Anche perché, non pare possa essere questa la sede opportuna per tentare di cambiare in toto il metodo di studio e di analisi della scienza giuridica o di provare ad elaborare esclusivamente spunti teorici e metodologici.

La presente premessa metodologica ha come unico scopo quello di fissare un nota bene: evitare per quanto possibile di effettuare uno studio di terzo livello, vale a dire uno studio che, anziché tenero conto – come giusto – della prassi, deriva solo dall'analisi di quest'ultima. Si tratta cioè di non costruire solo sulle ricostruzioni

---

<sup>12</sup> Per alcuni autori questo non si può fare: non si può elaborare una dottrina pura della forma di governo; e se anche si potesse fare, sarebbe inutile. V., C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 50.

C'è da considerare che nel presente scritto l'obiettivo non è uno studio sulla forma di governo ma sul Presidente della Repubblica, quindi una ricostruzione maggiormente depurata dalla prassi e dalle contingenze potrebbe essere un risultato utile da perseguire. Perché se è vero che il diritto è una scienza sociale – lo è e lo deve essere – non lo è invece il diritto positivo (come la Costituzione). Non bisogna cioè confondere i piani della legge e del diritto, senza legge il diritto sopravvive, senza diritto la legge non sopravvive.

ma di provare a partire dalle fondamenta dei temi presidenziali, disposizioni e norme, per poi giungere anche alle prassi e alle contingenze storiche e politiche.

Questo nota bene altro non vuole dire se non di fare attenzione a non effettuare una ‘interpretazione dell’interpretazione’: ossia ricavare una interpretazione dei poteri presidenziali dall’azione presidenziale interpretata dai singoli presidenti o dalla lettura interpretativa che la dottrina costituzionale ne ha dato. In altri termini, interpretare il ruolo presidenziale solo sulla base dell’interpretazione che di quel ruolo ne dà il Presidente pro-tempore, per poi tentare di incasellare questa “interpretazione dell’interpretazione” in uno degli schemi rigidi della forma di governo. Questo anche perché non pare né opportuno né scientificamente proficuo «trarre da situazioni di crisi sistemica straordinaria [...] delle basi su cui far nascere teorie ricostruttive stabili»<sup>13</sup>.

Infatti, attraverso questo contrastante approccio metodologico l’oggetto che in ultimo viene analizzato e messo in discussione potrebbe essere non più tanto la Costituzione quanto piuttosto gli schemi pregiudiziali e ideologici che si hanno di essa<sup>14</sup>.

Tutto ciò non sta a significare che occorre esclusivamente valorizzare il dato formale a discapito della pratica e degli elementi empirici. Infatti, così come è ovvio che il diritto positivo da solo non sufficiente per spiegare l’intera complessità di un fenomeno giuridico, così non si può ritenere che il dato reale sia conforme alla prescrizione e che dal solo dato reale sia possibile risalire fino alla descrizione perfetta della regola giuridica<sup>15</sup>. Pertanto, come già accennato, i due elementi devono essere entrambi attentamente considerati e analizzati, ma senza confonderne i piani e le relative conseguenze sul piano sistematico e scientifico.

Si tratta perciò di discriminare secondo le peculiari funzioni gli elementi oggetto di studio (norme, prassi, giurisprudenza, dottrina, etc.), avendo peraltro presente sullo sfondo il principio di ragionevolezza, che rappresenta sempre una

---

<sup>13</sup> S. Gianello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1-2013: l’occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. AIC*, 2013, 3, p. 34.

<sup>14</sup> R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 39.

<sup>15</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, 4, p. 701.

irrinunciabile chiave di lettura delle singole disposizioni costituzionali, così come di un complessivo ordinamento giuridico<sup>16</sup>.

Inoltre, si è accennato al collegamento tra meccanismi della forma di governo e Presidente della Repubblica. Orbene, un ulteriore nodo problematico può risiedere nel fatto che «l'evoluzione del ruolo e della prassi presidenziale, oltretutto essere influenzata dalle trasformazioni della forma di governo e del sistema dei partiti, retroagisce, a sua volta, su di essi, come potente veicolo di trasformazione»<sup>17</sup>. Una spirale metodologica che rischia ulteriormente di rendere ancora più difficile riconoscere dove finisce l'interpretazione delle norme e inizia la prassi, e viceversa.

Una spirale che, forse, da un punto di vista metodologico e interpretativo, sarebbe più utile interrompere ed evitare; quindi, il problema non è tanto quello di non creare prassi, quanto piuttosto evitare che esse si stratifichino – prassi legittimate solo da altre prassi – facendo perdere di vista il dato normativo.

Nemmeno si tratta di contrapporre norme e prassi, semplicemente esse devono rapportarsi secondo il rispettivo ruolo e la rispettiva incidenza.

Quindi, in sintesi, occorrerebbe bilanciare l'approccio metodologico formalistico (che tende a valorizzare le norme costituzionali) con quello eccessivamente descrittivo (che tende, invece, a valorizzare la prassi e le contingenze politiche). Sarebbe, perciò, necessario definire prima il quadro costituzionale effettivo dei poteri presidenziali, e poi esaminare le prassi cui effettivamente il Presidente della Repubblica tende al suo esercizio, cercando inoltre di evitare che le seconde prevalgano sulle prime o ne distorcano l'analisi e le valutazioni.

---

<sup>16</sup> Il principio di ragionevolezza, che si compone di ragione ed equità, è l'elemento posto all'origine stessa del diritto, dello *jus*, ed è l'elemento principale che ne ha consentito l'evoluzione storica e scientifica.

Il diritto positivo (il diritto posto), nell'incessante tentativo di categorizzare, disciplinare e limitare, ha ridotto – in certi periodi storici o in certi ambiti quasi annullato del tutto – lo spazio alla valenza di per sé del principio di ragionevolezza.

Nonostante ciò, tale principio, espunto dalla porta continuamente è rientrato dalla finestra; ed anzi, continuamente riemerge rafforzandosi: nel diritto costituzionale per il tramite anzitutto dell'art. 3 Cost., ma anche per mezzo delle prassi e delle convenzioni costituzionali; nel diritto penale attraverso la valutazione del caso concreto; nel diritto amministrativo riempie le definizioni dell'eccesso di potere e del principio di proporzionalità; nel diritto civile si evolve mediante le sempre più precise elaborazioni sul concetto di abuso del diritto.

Questo perché la ragione e l'equità non sono comprimibili od eliminabili dal diritto, se non al costo di far venir meno l'esistenza stessa dello *jus ordinamentale*.

<sup>17</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 457.

Infatti, se questo rilievo metodologico venisse trascurato si potrebbe correre il rischio di «sottostimare il dato positivo portando in primo piano, al suo posto, i dati offerti da una prassi peraltro non poco oscillante e talvolta persino discontinua»<sup>18</sup>. Allo stesso modo, bisognerebbe però evitare anche di concentrarsi esclusivamente sul dato normativo costituzionale puro, che, all'opposto, rischierebbe di diventare solo una raffinata argomentazione teorica.

Potrebbe quindi essere questo un punto di partenza metodologico equilibrato: considerare e analizzare la prassi, cercando di evitare che questa possa prevalere sugli elementi giuridici obiettivi.

Il soffermarsi sull'approccio metodologico è poi probabilmente reso oggi ancora più importante dal fatto che proprio a partire dalle prassi delle ultime presidenze, e in particolare quelle degli ultimi anni, hanno ripreso vigore in quantità e in qualità alcune teorie minoritarie – e di solito sempre trascurate – nel panorama costituzionalistico secondo le quali il sistema parlamentare delineato dalla Costituzione si avvicina maggiormente al modello dualista piuttosto che a quello monista<sup>19</sup>. Di certo non è questa la sede per risolvere questa dicotomia, tuttavia non si può non considerare che queste teorie – come abbiamo detto, per anni sostanzialmente neglette – hanno però avuto il merito da un lato di aver colto via via i processi evolutivi dell'azione presidenziale, dall'altro di portare nuovamente in primo piano le tematiche che qui verranno analizzate.

Vi sono, infine, alcune caratteristiche peculiari proprie del tema Presidente della Repubblica. Caratteristiche che stanno sullo sfondo, ma che è bene tenere presente con la coda dell'occhio perché sono potenzialmente in grado di favorire alcune piccole distorsioni interpretative.

In primo luogo è necessario considerare che si discute di un organo costituzionale monocratico (l'unico, peraltro, nel nostro ordinamento). Infatti, un «peso notevole, per molti addirittura decisivo, in sede di ricostruzione del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica è da assegnare agli *accidents of personality*»<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 20 novembre 2010, p. 3.

<sup>19</sup> C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 51.

<sup>20</sup> A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit..

che, proprio in ragione del carattere monocratico della carica presidenziale, possono tendere a confondere agli occhi dell'interprete prassi consolidate con atteggiamenti o inclinazioni personali del presidente pro-tempore.

Peraltro, l'elemento della monocraticità si associa ad una ridotta definizione e perfezionamento delle norme costituzionali in tema di Presidente della Repubblica. Ci si riferisce a quelle «maglie larghe» del testo costituzionale che avremo modo di analizzare più nel dettaglio.

Infatti, l'essere organo monocratico e in più ricadere sotto una disciplina costituzionale non molto dettagliata sono due elementi che aumentano il grado di elasticità del ruolo presidenziale. Un organo collegiale può infatti colmare eventuali lacune lasciate dalle norme primarie con i propri *interna corporis*, mentre lo stesso non è possibile ad un organo monocratico. Perciò monocraticità e mancato dettaglio delle norme costituzionali sul Capo dello Stato si sposano benissimo (o malissimo, a seconda della prospettiva) per offrire ulteriore maggiore duttilità all'interpretazione del ruolo e delle funzioni presidenziali.

Infine, sempre da un punto di vista metodologico, occorre tenere presente il già accennato stretto collegamento tra il meccanismi della forma di governo e lo studio delle prerogative presidenziali e come tra le stessi vi sia reciproca influenza di cui è bene tenere conto.

## **2. Il Capo dello Stato delineato dalla Costituzione**

Oltre alle definizioni giuridiche generali sul ruolo del Presidente della Repubblica, si è appena visto come sia necessario tenere presente che le ricostruzioni teoriche circa i poteri del Capo dello Stato hanno delle importanti conseguenze sull'impostazione generale del sistema costituzionale<sup>21</sup>: anzitutto, e come è ovvio, condizionano la struttura fondamentale della forma di Stato; in secondo luogo, si intrecciano con gli elementi essenziali e costitutivi della forma di Governo<sup>22</sup>. Questo perché l'interpretazione del ruolo presidenziale è suscettibile di

---

<sup>21</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960.

<sup>22</sup> S. Romano, *Diritto costituzionale*, Padova 1943, p. 211.

condizionare, anche in modo consistente, gli equilibri costituzionali<sup>23</sup>. In tal senso, la forma di governo delineata dalla nostra Costituzione pur possedendo degli elementi non compiutamente razionalizzati, attribuisce in ogni caso al Presidente della Repubblica dei «poteri propri» di controllo e di garanzia, se non altro per la lettera dell'art. 87 della Costituzione.

Il Capo dello Stato costituisce, infatti, innanzitutto un elemento di equilibrio e di bilanciamento, poiché è posto quale elemento di sintesi tra la staticità dell'assetto costituzionale e la dinamicità del sistema di rappresentanza politica<sup>24</sup> (che, a sua volta, è la sintesi tra la volontà popolare e la volontà politica). In altri termini, ciò vuol dire bilanciare le esigenze di continuità e stabilità dell'ordinamento costituzionale (voluti dai Costituenti e delineato nel testo costituzionale) con le esigenze contingenti e mutevoli della politica e della società.

In un certo senso, si potrebbe dire, che il Capo dello Stato svolge una funzione di continuo raccordo tra il potere costituente e il potere costituito<sup>25</sup>. Infatti, da un lato è il garante dell'ordine costituzionale e dell'unità della nazione, dall'altro possiede una serie di prerogative e di funzioni che ricadono su quasi tutti i poteri dello Stato.

Un altro aspetto da considerare è che in certi casi – in particolare nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione – il ruolo del Presidente della Repubblica è stato analizzato a partire dal raffronto con il suo omologo monarchico e statutario, ossia il Re<sup>26</sup>. In effetti, alcuni elementi di contatto fra queste due figure ci sono e sono molte le funzioni che il Presidente della

---

<sup>23</sup> B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 29 novembre 2010, p. 9.

<sup>24</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Padova 1996, p. 4.

<sup>25</sup> M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna 2003.

<sup>26</sup> Il presupposto metodologico è in effetti corretto, basti pensare al rapporto tra l'art. 89 Cost. e l'art. 67 dello Statuto, in questo caso si capisce come sia profondamente cambiata la responsabilità del Capo dello Stato. Allo stesso tempo, però, il ruolo storicamente giocato dall'istituto della controfirma ministeriale è stato così importante che gli studiosi al tempo della Costituente lo consideravano «inseparabilmente legato alla struttura del governo parlamentare, tanto da credere che un suo abbandono o superamento avrebbe importato il rischio di una trasformazione [...] dal tipo di repubblica parlamentare per entrare in quello della repubblica presidenziale». Così S. Galeotti, B. Pezzini, cit., p. 28.



Repubblica eredita dalle disposizioni statutarie<sup>27</sup>. Tuttavia, è sempre importante sottolineare che tra l'ordinamento statuario e quello costituzionale, oltre alle ovvie differenze strutturali della forma di Stato e di Governo, vi è una fondamentale differenza di legittimazione. Infatti, la Costituzione repubblicana è fondata sul principio democratico della sovranità popolare, quindi, qualsiasi studio sul Capo dello Stato costituzionale e sui suoi rapporti con gli altri organi costituzionali deve partire e tenere sempre in considerazione questo elemento<sup>28</sup>.

Allo stesso modo, sempre con riferimento all'inquadramento del capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale, bisogna tenere presente che «nel riassetto della forma di governo il Costituente non abbia ritenuto di far a meno di quest'organo, ed abbia invece mantenuto, come una struttura distinta, il capo dello Stato, nella figura nuova di un presidente della Repubblica, e l'abbia voluto quale rappresentante dell'unità nazionale, necessariamente inserito in tutti i procedimenti costituzionali in cui si esprime la volontà sovrana dello Stato: tutto ciò sta e parla a favore di un ruolo *proprio* del Presidente della Repubblica»<sup>29</sup>. Ad ogni modo, «ruolo proprio» non necessariamente equivale a poteri propri.

Recentemente si è infatti osservato che la legittimazione politica e sociale di cui gode il Presidente della Repubblica è dovuta principalmente al suo ruolo non politico di garanzia e controllo<sup>30</sup>. È indubbio che anche l'autorevolezza e il prestigio della persona chiamata a ricoprire il ruolo rivesta una certa importanza, ma da sola non è in grado di determinare il livello di incidenza dei poteri presidenziali.

Peraltro, ad eventuali prerogative politiche del Presidente non si accompagnano forme politiche di responsabilità. Il modello repubblicano ha sancito una regime di irresponsabilità del Presidente della Repubblica per ogni atto che egli compie nell'esercizio delle funzioni che gli sono attribuite dalla Costituzione, ad eccezione delle condotte di alto tradimento o di attentato alla Costituzione. Ora,

---

<sup>27</sup> Ed anzi, in certi casi si tratta di una eredità pesante, in quanto alcuni istituti statuari o prerogative regie hanno avuto delle difficoltà ad inserirsi nel nuovo regime costituzionale (si pensi all'istituto della controfirma o a quello della grazia presidenziale).

<sup>28</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Padova 1996, p. 5.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> A. Baldassarre, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, 2011, n. 1.

senza voler approfondire in questa sezione il contenuto di queste due specifiche fattispecie<sup>31</sup>, tale regime di irresponsabilità sembra suggerire che al Presidente della Repubblica siano essenzialmente affidati due compiti, che solo di questi egli sia responsabile e che, ancora, solo rispetto a questi debbano essere sempre orientati i suoi poteri: per un verso egli è il garante della Costituzione, quindi è responsabile se ad essa attenta; allo stesso tempo egli è colui che rappresenta l'unità nazionale, quindi è sempre responsabile se compie atti di alto tradimento. A sostegno di ciò si può osservare che i connotati ritratti dall'art. 90 Cost. sono squisitamente politici, più che penali o giudiziari.

Resta, tuttavia, il problema di individuare i confini esatti di tali funzioni. In particolare – per quanto qui interessa – si tratta di capire quali siano le prerogative presidenziali di intervento in sede di promulgazione delle leggi o di emanazione dei decreti.

Tale indagine non è semplice e immediata. Infatti, si tratta di un tema molto specifico e non particolarmente indagato nel corso della letteratura costituzionale; che però è diventato sempre più urgente negli ultimi anni. Infatti, risale solo al 1980, durante la presidenza Pertini, il primo caso (pubblico<sup>32</sup>) di mancata emanazione di un atto con forza di legge; vale a dire il primo specifico caso, pubblico e in un certo senso ufficiale, di intervento in sede di emanazione da parte di un presidente della Repubblica<sup>33</sup>.

Certamente, tra tutti gli organi costituzionali il Presidente della Repubblica è il più sfuggente, il più difficile da definire univocamente e il più difficile da classificare definitivamente. Probabilmente, questo è stato un intento diretto dei costituenti: evitare una rigida definizione costituzionale del ruolo presidenziale in modo da lasciare più spazio possibile alla prassi e ad una definizione nel tempo della figura presidenziale, soprattutto in grado di adattarsi ad eventuali trasformazioni del sistema politico e istituzionale.

Questo aspetto di difficoltà definitoria e classificatoria del ruolo e dei poteri presidenziali è da rintracciare nella eterogeneità delle funzioni e dei poteri

---

<sup>31</sup> Che in ogni caso non sono assimilabili a quelli similmente nominati in materia penale.

<sup>32</sup> Probabilmente vi erano già stati casi di interventi del Presidente, tuttavia riconducibili ad una logica di collaborazione tra organi costituzionali.

<sup>33</sup> v. G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, p. 69.

assegnati al Presidente della Repubblica dalla Costituzione. Un «coacervo»<sup>34</sup> di prerogative e funzioni, quasi che il Presidente fosse il «watershed»<sup>35</sup> del nostro sistema costituzionale repubblicano. Infatti il Presidente della Repubblica svolge un ruolo nella formazione di tutti gli organi costituzionali, nei procedimenti di formazione delle fonti primarie e secondarie e, in modi diversi, ha competenza nelle funzioni legislative, esecutive e giudiziarie<sup>36</sup>.

In un recente intervento il Presidente Napolitano, riferendosi alla particolare situazione di crisi politica, ha affermato che il suo operato si svolgerà «secondo regole e prassi costituzionali [...] nei limiti del mio ruolo e delle obiettive possibilità, tenendo ben conto della volontà espressa dal corpo elettorale nel 2008»<sup>37</sup>. Tale dichiarazione del Presidente della Repubblica contiene alcuni elementi particolarmente significativi, ancor di più se si osserva come essi siano legati nello stesso contesto. Il Presidente parla infatti di “regole”, “prassi costituzionali” e “volontà popolare”, probabilmente gli istituti costituzionali maggiormente coinvolti nelle recenti evoluzioni del ruolo presidenziale. Al riguardo le cronache costituzionali si sono quotidianamente intrecciate con le cronache giornalistiche e hanno spinto il Presidente del Consiglio a dichiarare che «quando il governo decide di fare una legge, questa *prima* deve passare dal vaglio del Presidente della Repubblica e di tutto l’enorme staff del Quirinale che interviene puntigliosamente su tutto»<sup>38</sup>.

Non è questa la sede per approfondire le controversie e le questioni politiche dell’attualità. Tali dichiarazioni infatti – al di là dei contorni prettamente politici – sollevano almeno tre questioni sotto il profilo del diritto costituzionale: una conferma esplicita e pubblica delle dinamiche – fino a non molto tempo fa

---

<sup>34</sup> L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986, p. 157.

<sup>35</sup> *Watershed*, in inglese, significa il punto dove confluiscono le acque. Ora, nel caso del Presidente della Repubblica si tratta spesso di una “confluenza” formale piuttosto che sostanziale, ma è indiscutibile che le funzioni presidenziali investono tutti e tre i poteri dello Stato, legislativo-esecutivo-giudiziario, e che gran parte degli atti dello Stato esigono il vaglio, anche solo formale, del Presidente della Repubblica.

<sup>36</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 28.

<sup>37</sup> Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica, Roma, Palazzo del Quirinale, 20 dicembre 2010. Tutte le note e i comunicati del Capo dello Stato sono reperibili sul sito ufficiale della presidenza della Repubblica, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>38</sup> In *La Stampa*, 28 febbraio 2011, p. 2 (corsivo aggiunto).

riservate e informali<sup>39</sup> – di collaborazione tra gli staff legislativi della Presidenza del Consiglio e della Presidenza della Repubblica<sup>40</sup>; la riprova di un controllo ormai anche preventivo, e non più solo successivo, del Presidente della Repubblica sui provvedimenti legislativi; infine la conferma che tale controllo è affidato anche ad uno specifico apparato burocratico del Quirinale. Questi sono tre aspetti importanti perché offrono numerosi spunti di analisi, soprattutto per quanto riguarda il secondo e il terzo. Infatti, come si inquadrano nella Costituzione gli interventi del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi o di emanazione degli atti con forza di legge? e, di conseguenza, come possono essere definiti e inquadrati gli atti – i comunicati, le note o le lettere – con i quali viene praticato l'intervento presidenziale? infine, perché questo genere di interventi del presidenziali sta diventando sempre più frequente, costante oltre che sempre più formalizzato e pubblico?

### 2.1. Gli equilibri della forma di governo italiana e il Presidente della Repubblica

Non può essere questa la sede per uno studio specifico sulla forma di governo italiana, tuttavia è stato già osservato in premessa come il ruolo presidenziale sia interdipendente rispetto all'impianto generale della forma di governo e in particolare dal livello di dettaglio delle norme costituzionali che la disciplinano.

Una prima questione problematica che emerge nel rapporto tra forma di governo e ruolo presidenziale è data dal fatto che l'inquadramento complessivo del Capo dello Stato all'interno della forma di governo italiana non pare ancora essere un dato del tutto pacifico; anzi, autorevole dottrina ha affermato che rappresenta «un rompicapo costituzionale, un vero e proprio enigma»<sup>41</sup>. A sostegno di ciò è sufficiente richiamare la questione relativa alle numerose e opposte interpretazioni che si sono succedute in oltre sessant'anni riguardo il ruolo presidenziale: dalla

---

<sup>39</sup> Un caso rilevante fu il cosiddetto “caso Englaro”, dove il Presidente della Repubblica inviò una lettera riservata al Presidente del Consiglio (nota del , su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)) nella quale manifestava la sua indisponibilità a firmare un eventuale decreto legge riferito al caso di specie. Tale lettera, negli intenti del Quirinale, sarebbe dovuta rimanere riservata, invece fu resa pubblica dalla Presidenza del Consiglio. In un certo senso questo fu il primo passo verso la pubblicizzazione delle consultazioni informali tra Quirinale e Governo.

<sup>40</sup> Ossia quelle dinamiche delineate già dal primo Presidente della Repubblica, v. L. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente*, cit., p. 41.

<sup>41</sup> L. Paladin, *Il Presidente della Repubblica*, in Enc. dir., vol. XXXV, Milano 1986, p. 233; C. Esposito, *Capo dello Stato – Controfirma ministeriale*, Milano 1962.

tradizionale tesi che assegna al presidente una funzione eminentemente di garanzia e imparzialità<sup>42</sup>, a quelle teorie che assegnano al Capo dello Stato maggiori poteri di indirizzo politico costituzionale<sup>43</sup> oppure, ancora, quelle che delineano funzioni di vero e proprio indirizzo politico<sup>44</sup> o, infine, quelle che identificano il Presidente della Repubblica come «reggitore dello Stato nelle crisi di sistema»<sup>45</sup>.

In tal senso, molto puntuale è l'osservazione fatta dal presidente Napolitano: «i Costituenti videro lucidamente tutti i problemi, ma nel contempo non poterono risolverli tutti»<sup>46</sup>.

Questo perché il modello di forma di governo tratteggiato dalla nostra Costituzione appare, come abbiamo visto, in alcuni elementi scarsamente razionalizzato o, per usare altri termini, delineato a «maglie larghe» e lasciando così ampi spazi alla prassi e all'interpretazione; Ciò ha sempre posto – e continua a porre tutt'oggi – notevoli questioni problematiche di efficacia e di efficienza che ricadono su tutto il sistema costituzionale<sup>47</sup>. Probabilmente, i problemi sistemici più importanti ricadono attualmente proprio sulle prerogative che direttamente o indirettamente fanno riferimento al presidente della Repubblica e perciò molte delle recenti analisi sulla forma di governo italiana hanno dovuto riprendere il tema del ruolo presidenziale nel suo complesso.

Questa ridotta razionalizzazione di alcuni aspetti della forma di governo italiana tende a renderla maggiormente suscettibile a evoluzioni scoordinate – si pensi, ad esempio, ai sistemi elettorali degli ultimi dieci anni – che di conseguenza producono instabilità politica e tensioni tra gli organi costituzionali.

Si possono fare alcuni rapidi esempi di elementi scarsamente razionalizzati in seno alla forma di governo italiana: l'art. 88 non definisce in modo chiaro quale

---

<sup>42</sup> S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano 1949, p. 16 ss.

<sup>43</sup> P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli 1968, p. 596; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 295. Id., *Presidente della Repubblica*, in *Nov. dig. it.*, p. 715.

<sup>44</sup> L. Lettieri, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma 1951; E. Crosa, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 90.

<sup>45</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, p. 650.

<sup>46</sup> G. Napolitano, *La deriva parlamentarista intravista dai Costituenti*, in *Il Riformista*, 13 maggio 2006.

<sup>47</sup> A. Poggi, *Riforma elettorale: il segreto per farla funzionare*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 20 settembre 2013.

sia il ruolo del Presidente del Consiglio nel procedimento di scioglimento delle camere (nonostante ne contofirmi l'atto ai sensi dell'art. 89 Cost.); non emerge – in base alla lettera del testo costituzionale – alcuna differenza tra Presidente e Ministri, e non sono previsti sistemi di revoca per i singoli ministri<sup>48</sup>; la previsione della nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato immediatamente operativa dopo il giuramento e prima della fiducia delle Camere; la non previsione di meccanismi di sfiducia costruttiva. Sono questi solo accenni, in quanto, come detto, non si può fare in questa sede un'analisi approfondita della forma di governo; tali accenni, tuttavia, fanno emergere come esistano spazi bianchi potenzialmente colmabili da parte dei diversi attori del sistema: Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica e, in via indiretta, dai partiti politici.

Tutti questi elementi, aggiunti alla peculiare instabilità del sistema politico italiano, hanno dato modo al Presidente della Repubblica di utilizzare e affinare importanti strumenti di intervento sui meccanismi di formazione dei governo<sup>49</sup> e di scioglimento delle camere. Tutto ciò in luogo di un «deficit di forza dell'esecutivo»<sup>50</sup> lasciato, volutamente o no, dai Costituenti nella Costituzione. Probabilmente, l'intenzione era che questo deficit e i relativi spazi bianchi lasciati nella costruzione della forma di governo fossero via via colmati dai partiti e dalle loro poderose organizzazioni burocratiche, soprattutto in ragione del loro particolare grado di forza e di incidenza nel contesto sociale che negli anni quaranta e cinquanta aveva raggiunto il suo culmine; per poi entrare in una crisi iniziata nella seconda metà degli anni sessanta e che giunge irrisolta fino ai giorni nostri.

Si possono poi rinvenire almeno altri due fattori che possono aver indotto i Costituenti a lasciare indefinite in Costituzione certe prerogative governative.

Il primo, assai noto, è la volontà dei partiti di lasciare che certi meccanismi del sistema politico di rappresentanza fossero risolti solo in seguito alle prime

---

<sup>48</sup> Tant'è che si è dovuto ricorrere all'espedito della mozione di sfiducia individuale per il singolo ministro da parte del Parlamento, prassi successivamente avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1996 (Caso "Mancuso"). In tal senso, v.

<sup>49</sup> Il dato storico interessante rilevato da S. Ceccanti è che questi aspetti erano stati tutti oggetto di emendamenti presentati in Costituente e poi ritirati a seguito dell'acuirsi dello scontro Est-Ovest a partire dai primi mesi del 1947, v. S. Ceccanti, *I Cambiamenti costituzionali in Italia*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2009, p. 8.

<sup>50</sup> S. Ceccanti, *I Cambiamenti costituzionali in Italia*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2009, p. 9.

elezioni democratiche, in via legislativa (si pensi alla legge n. 400/1988) o regolamentare (si pensi alle diverse riforme dei regolamenti parlamentari), evitando quindi di cristallizzare in Costituzione meccanismi politici senza che si sapesse quale sarebbe stata la reale forza degli schieramenti politici nel nuovo ordinamento repubblicano.

Un altro fattore può rinvenirsi nella particolare posizione internazionale assunta dall'Italia nel periodo post-bellico: il paese uscito sconfitto dal secondo conflitto mondiale non aveva (e, forse, non si voleva avesse) un esecutivo particolarmente forte sul piano interno e in grado di proiettarsi con decisione sulla scena internazionale<sup>51</sup>, pertanto era sufficiente tratteggiarne solo a grandi linee il funzionamento.

Questo complessivo scenario oggi è totalmente cambiato. Già solo in considerazione del livello di decisione e del grado di vincolatività dell'ordinamento europeo è indispensabile avere un governo forte e stabile e un presidente del Consiglio dotato di poteri almeno analoghi a quelli delle altre cancellerie europee.

Queste e altre ragioni hanno quindi posto la forma di governo al centro di tutti i dibattiti accademici e di riforma politica degli ultimi quarant'anni<sup>52</sup>.

## 2.2. All'incrocio tra monismo formale e dualismo sostanziale: molti dubbi e qualche certezza

Appare quindi come, negli articoli dedicati dalla Costituzione alla forma di governo, l'elemento più debole pare essere, più che il Presidente della Repubblica, il Governo: «stretto tra il protagonismo dei partiti e un Capo dello Stato modellato ancora, in sostanza, sullo Statuto Albertino»<sup>53</sup>, tutto ciò fino a poter leggere tra le righe (o «pagine bianche»<sup>54</sup>) della Costituzione (e attuare quindi nella prassi) alcuni tratti dualistici, quasi a bilanciamento del forte impianto assemblearistico della Costituzione italiana<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> S. Ceccanti, *I Cambiamenti costituzionali in Italia*, in *federalismi.it*, 5 aprile 2009, p. 9.

<sup>52</sup> Cfr. A. Poggi, *Riforma elettorale*, cit..

<sup>53</sup> S. Ceccanti, *I Cambiamenti costituzionali in Italia*, in *Federalismi.it*, cit..

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>55</sup> A. Barbera, *Fra Governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*, in *Quad. cost.*, 1/2011, p. 24.

Nella tradizionale suddivisione delle forme di governo ritroviamo la classica dicotomia dualismo – monismo, in base alla presenza o assenza di un unico potere primario di direzione politica, anche se non sempre si tratta di una dicotomia assoluta; per esempio, in un modello parlamentare scarsamente razionalizzato come il nostro, il sistema potrebbe subire delle oscillazioni tra essere formalmente monista ma presentare alcuni elementi di dualismo sostanziale<sup>56</sup>. Questo perché la Costituzione italiana, soprattutto in ragione di alcuni di quegli spazi bianchi visti fin qui, potrebbe essere potenzialmente in grado di esprimere un «monismo meno inteso»<sup>57</sup> di quello classicamente inteso, tanto da far sostenere ad alcuni interpreti che si possa trattare di una «terza via» tra il dualismo americano e il parlamentarismo monista tradizionale e ciò sarebbe dovuto proprio al ruolo del Presidente della Repubblica<sup>58</sup>.

La nostra Costituzione, anche alla luce delle teorie tradizionali, avallate dalla dottrina maggioritaria e dalla prassi pluridecennale, delinea un regime parlamentare monista, quantomeno in relazione all'attività di indirizzo politico, la cui determinazione ed attuazione dovrebbe spettare esclusivamente al circuito governo-parlamento<sup>59</sup>. L'aspetto che maggiormente attenua l'assolutezza del monismo è probabilmente il peculiare procedimento che ruota intorno al meccanismo di fiducia, che come noto è l'elemento chiave delle forme di governo parlamentari: in caso di interruzione della fiducia al Governo il sistema può essere riavviato solo ed esclusivamente con l'intervento presidenziale<sup>60</sup>, una fase peraltro nella quale il Presidente della Repubblica gode di ampie prerogative costituzionali, tali per cui malgrado il suo ruolo estraneo alle scelte di indirizzo

---

<sup>56</sup> O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, p. 198.

<sup>57</sup> S. Pajno, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 326.

<sup>58</sup> O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit., p. 223.

<sup>59</sup> Tuttavia, è stato autorevolmente notato che tale monismo subisce un temperamento in ragione di vari limiti posti agli organi di indirizzo, e soprattutto in considerazione delle peculiari competenze che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica, v. V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, p. 161.

<sup>60</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, 4, p. 371.



politico, è posto al centro dell'impalcatura costituzionale e gli viene assegnato un compito decisivo nel momento più importante delle democrazie parlamentari<sup>61</sup>.

Probabilmente, più che negli altri sistemi parlamentari, questo meccanismo sancito dalla Costituzione assegna al Presidente della Repubblica un peso che non si ritrova in altri sistemi parlamentari paragonabili a quello italiano.

Per questi motivi si sono consolidate molteplici prassi e convenzioni «che hanno consentito al capo dello Stato una certa libertà di manovra»<sup>62</sup>; questo è dovuto al fatto che la Costituzione non ha dettagliato delle discipline, come è ad esempio riscontrabile nell'art. 92 Cost., che non specifica quanto e come il Presidente della Repubblica debba tenere in conto le volontà espresse dalla maggioranza<sup>63</sup>; maggioranza peraltro che – a prescindere dalla legge elettorale – si costituisce formalmente in parlamento solo dopo che il governo è nominato.

Bisogna però anche considerare che tale apparente indeterminatezza del testo costituzionale è in realtà anche un meccanismo di flessibilità costituzionale, dal momento che un eccesso di dettaglio normativo potrebbe portare a rotture costituzionali.

Per questo la nostra Costituzione in materia di forma di governo delinea una fattispecie «fin troppo “aperta”[...] una costituzione assai “politica” e a basso tasso di normatività positivizzata»<sup>64</sup>.

Probabilmente le ultime tre presidenze della Repubblica (Scalfaro, Ciampi, Napolitano) hanno effettivamente contribuito in modo significativo a far emergere dubbi circa l'assoluto monismo della forma di governo delineata dalla Costituzione in favore di accenni di dualismo; ed anzi c'è chi sostiene che la prassi Napolitano abbia «spazzato via ogni residuo dubbio» in tal senso<sup>65</sup>.

Quello che è importante evidenziare è che però il dubbio può insistere sulla prassi e non sull'interpretazione del testo costituzionale, che non cambia a prescindere dalla prassi.

---

<sup>61</sup> E. Cacace, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2008, 2, p. 302.

<sup>62</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 424.

<sup>63</sup> *Ivi*, p. 425.

<sup>64</sup> C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 48.

<sup>65</sup> *Ivi*, p. 52.

Ad ogni modo, un elemento è stato giustamente osservato: scaricare sul presidente della Repubblica i problemi di stabilità costituzionale e rappresentanza politica (appunto, derivanti in parte da questa limitata razionalizzazione della forma di governo) rischia di avere importanti controindicazioni, che vanno anche al di là del più generale sbilanciamento della forma di governo. Da un lato vi potrebbero essere delle eccessive limitazioni della possibilità di assicurare la necessaria trasparenza ai processi decisionali costituzionali<sup>66</sup>, dall'altro vi potrebbe essere un irreversibile sfalsamento dei processi di responsabilità, con deresponsabilizzazione sostanziale dei soggetti politicamente responsabili (Governo in primis)<sup>67</sup>.

Questo meccanismo rischia di creare delle distorsioni in via generale nel circuito di rappresentanza-responsabilità. Infatti, se l'organo che secondo la teoria comunemente accettata è il garante dell'ordinamento costituzionale si cala nella dimensione politica (perché questa non riesce più a sostenere la dimensione costituzionale entro cui è collocata) si rischia «l'oblio della responsabilità»<sup>68</sup>, perché diventa impossibile imputare correttamente responsabilità politica o giuridica al Presidente, che interviene informalmente non all'interno dei meccanismi costituzionali sanciti dalla Costituzione proprio per imputare la responsabilità ai ministri controfirmanti.

In sintesi, può darsi che il sistema delle garanzie elaborato dai costituenti sulla base delle logiche proporzionalistiche si sia dimostrato poco adatto a sostenere le relazioni maggioranza-opposizione di un regime parlamentare e di un sistema partitico completamente mutati rispetto al 1946<sup>69</sup>, tuttavia, ad oggi, non pare potersi mettere del tutto in dubbio la configurazione monistica della forma di governo italiana.

### 2.3. Il ruolo e le funzioni presidenziali: due facce di due diverse medaglie

---

<sup>66</sup> Un aspetto questo che potrebbe evidenziarsi in particolare dopo Corte cost. n. 1/2013.

<sup>67</sup> C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 56.

<sup>68</sup> F. Ferrari, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi.it*, 19 giugno 2013, p. 24.

<sup>69</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 453; cfr. S. Labriola, *Per una storia breve di un lungo decennio*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

La tradizionale impostazione manualistica colloca il Presidente della Repubblica al di fuori della classica tripartizione dei poteri, non appartenendo egli né al potere giudiziario, né a quello esecutivo, né tanto meno a quello legislativo<sup>70</sup>. Questo è sì vero, tuttavia essendo il Presidente della Repubblica un potere dello Stato con peculiarità sue proprie rispetto agli altri (si può ricordare, ad esempio, la monocraticità); si tratta dunque di uno modello teorico non perfettamente applicabile all'organo di vertice dello Stato. Ad ogni modo, la tripartizione classica può essere considerata come spunto per indagare il ruolo e il complesso delle funzioni presidenziali.

Ruolo e funzione del Presidente della Repubblica sono i due elementi semantici che descrivono, alla luce delle norme, della giurisprudenza e della prassi, quali siano le prerogative generali costituzionalmente previste dell'organo di vertice dello Stato. Si tratta di due elementi in rapporto di circolarità: «si avvolgono, riconformandosi a vicenda senza sosta, il *ruolo* e le *funzioni* (e, ulteriormente discendendo, gli *atti* che ne sono espressione)»<sup>71</sup>.

Il ruolo deriva dunque dall'esercizio delle funzioni, anche in via di prassi e convenzioni costituzionali; le funzioni sono, invece, il presupposto oggettivo che sta a monte degli atti, che ne sono dunque l'espressione. Ad esempio, si pensi a quanto possa essere variabile il *ruolo* svolto dal Presidente della Repubblica in occasione della nascita di un nuovo Governo, che si esplicita in funzioni ben precise come la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri. Le funzioni sono sempre e solo quelle sancite dalle norme costituzionali, eppure l'ampiezza del ruolo può oscillare (dalla nomina del III governo Berlusconi nel 2008 – consultazioni pressoché formali e accettazione senza riserva con contestuale nomina dei ministri – alla nomina del governo Letta nel 2013, che è probabilmente il più presidenziale tra i “governi del Presidente”, tanto che pare – stando alle cronache giornalistiche – sia stato il presupposto stesso della rielezione di Giorgio Napolitano alla presidenza della Repubblica).

In questo assetto circolare, quindi, il ruolo è alimentato dalle funzioni esercitate, come detto anche in via di prassi.

---

<sup>70</sup> L. Paladin, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 165.

<sup>71</sup> A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 20 novembre 2010, p. 6.

Questo è un meccanismo non privo di conseguenze. Infatti, un ampliamento del ruolo potrebbe portare ad un «allargamento delle funzioni» che a sua volta consente l'adozione di atti il cui fondamento non è rinvenibile direttamente nella costituzione, si pensi ai controlli presidenziali in sede di promulgazione e emanazione degli atti legislativi<sup>72</sup>.

Un allargamento delle funzioni che non necessariamente si pone in contrasto con la costituzione, ma piuttosto si inserisce in quelle, già accennate, «maglie larghe» o «pagine bianche» che, di fatto, vengono a porsi come «armi non usate e tuttavia sempre cariche, nell'arsenale presidenziale, pronte ad offrirsi all'uso ove se ne palesi la necessità»<sup>73</sup>; il tutto avviene in modo analogo, per certi versi, al precedente giurisprudenziale dei paesi di common law, pronto ad essere usato alla migliore occorrenza<sup>74</sup>.

A tutti gli elementi giuridici (norme, giurisprudenza e prassi) che si possono prendere in considerazione sul ruolo del presidente della Repubblica, si aggiungono anche degli elementi empirici – non giuridici quindi e utili solo a supporto di una lettura generale, non certo per l'interpretazione delle norme – che però hanno una certa influenza sul tema.

Anzitutto il Presidente della Repubblica è formalmente l'organo costituzionale di vertice dello Stato, eletto dal parlamento in seduta comune allargata alle autonomie; è l'unico organo che, ai sensi dell'art. 87 Cost., ha il compito di rappresentare «l'unità nazionale»; il Presidente della Repubblica – anche in ragione di questi due elementi citati, ma non solo – gode quasi sempre di un gradimento altissimo nell'opinione popolare (Giorgio Napolitano, nel corso del primo settennato, è arrivato ad avere indici di gradimento di oltre il 60%<sup>75</sup>). Ed infine, vi è anche un ulteriore elemento psico-pedagogico: l'elezione del Presidente della Repubblica<sup>76</sup> (parlamento in seduta comune allargato, nessuna

---

<sup>72</sup> A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 20 novembre 2010, p. 6.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 11.

<sup>74</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the laws of England*, New York 1967.

<sup>75</sup> Sondaggio dell'istituto demoscopico SWG di aprile 2013.

<sup>76</sup> In particolare sugli aspetti relativi al sistema di elezione presidenziali v. O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, p. 57 e cfr. S. Pajno, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 340;

candidatura, nessun dibattito, voto segreto<sup>77</sup>, età minima di cinquant'anni, maggioranze qualificate) si pone quasi come momento solenne in cui la nazione nomina sul gradino istituzionale più alto la personalità migliore nel paese, la più autorevole, la più affidabile, la più unificante e condivisa possibile, sia politicamente che territorialmente.

Inoltre, l'art. 83 Cost. avrebbe poi un significato specifico chiaro: «il Presidente della Repubblica, imparziale e indipendente garante della Costituzione, non può essere espressione della sola maggioranza al potere. Non può essere uomo di parte, né di parte deve apparire»<sup>78</sup>.

Il presidente della Repubblica italiana è anche il centro potestativo di due fasi costituzionali determinanti in ogni forma di governo: nomina del governo e scioglimento delle camere, che sono infatti i punti chiave della funzione presidenziale, probabilmente quelli che tendono maggiormente a rendere il Presidente della Repubblica il «centro potestativo nella forma di governo disegnata dalla Costituzione, e poi messa in atto in senso materiale»<sup>79</sup>.

Tornano qui utili le classificazioni tradizionali delle interpretazioni che la dottrina ha offerto del ruolo e delle funzioni presidenziali. Da un punto di vista dell'interpretazione generale da parte della letteratura giuridica, possiamo riassumere le varie declinazioni interpretative in due macro filoni tendenzialmente alternativi: il primo è l'orientamento maggioritario, che configura il Presidente della Repubblica come istituzione di garanzia, come organo costituzionale *super partes* che ricomprende una serie di funzioni da svolgere in modo imparziale e neutrale. Infatti, i termini garanzia, imparzialità e neutralità sono le parole chiave di questa impostazione interpretativa.

Si noti che questi elementi caratterizzanti il ruolo di garanzia sarebbero un fatto «desumibile non tanto per via empirico-descrittiva, quanto per via prescrittivo-

---

<sup>77</sup> «affinché nessun gruppo politico possa appropriarsene sostenendo di averlo eletto con i suoi voti», L. Carlassarre, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Riv. AIC*, 2013, 2.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 423.

normativa: esso si lega cioè a un dover essere che il diritto positivo assegna alla figura presidenziale»<sup>80</sup>.

Intorno a questo filone interpretativo ruotano poi anche quegli orientamenti che individuano il Capo dello Stato come fautore di un indirizzo costituzionale o assegnatario del ruolo di guardiano della costituzione.

L'altro orientamento connota il ruolo presidenziale come maggiormente politico, identificando il Presidente della Repubblica come il tutore degli equilibri politici. Un compito quindi a geometria variabile: tanto più gli schieramenti sono compatti e l'azione politica della maggioranza parlamentare, e di conseguenza del governo, è chiara, tanto meno il Presidente deve intervenire; viceversa se il quadro politico è instabile e la maggioranza sfilacciata «ecco che il compito del Presidente della Repubblica assumerebbe una valenza di tipo attivo, [fino] alla sperimentazioni di accordo su piattaforme da lui stesso formulate, talvolta in termini ultimativi»<sup>81</sup>. Si tratta quindi di un Presidente potenzialmente in grado di delineare – se non il vero e proprio indirizzo politico, che resta comunque proprio degli esecutivi – almeno l'alveo entro il quale la politica nazionale deve svolgersi e avanzare<sup>82</sup>.

Riguardo al ruolo presidenziale un dato pare ormai acquisito: a partire dagli anni Novanta, il Capo dello Stato ha accentuato la sua opera di intervento e mediazione – e in certi casi di decisione<sup>83</sup> – tra i poteri dello Stato, fino a farsi per certi versi «portatore e tutore dei supremi valori e degli interessi condivisi della comunità sociale che l'incapacità decisionale degli apparati investiti della funzione d'indirizzo politico gli aveva forzatamente consegnato»<sup>84</sup>.

#### 2.4. Il vertice dell'ordinamento statale repubblicano (art. 87 Cost.)

---

<sup>80</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 448.

<sup>81</sup> *Ivi*, p. 449.

<sup>82</sup> Basti anche solo pensare alla, ormai nota e sempre menzionata, gestione della crisi del IV governo Berlusconi e la successiva nomina di Mario Monti a Presidente del Consiglio.

<sup>83</sup> Si pensi al recente caso della guerra in Libia e del ruolo attivo svolto dal Presidente Napolitano, anche attraverso lo strumento del Consiglio Supremo di Difesa, sul punto v. R. Bellandi, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il Capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2011, 3.

<sup>84</sup> M.C. Grisolia, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 3-4.

Negli ordinamenti repubblicani il presidente è il capo dello Stato, ossia il vertice dell'ordinamento statale repubblicano; così come i re lo sono negli ordinamenti monarchici.

Il nostro ordinamento costituzionale assegna rilevanti funzioni e importanti poteri al Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, specificamente previsti dal titolo II della seconda parte della Costituzione, artt. 83-91. In particolare, l'art. 87 assegna al Presidente della Repubblica i seguenti poteri e funzioni: rappresenta l'unità nazionale; può inviare messaggi motivati alle Camere; indice le elezioni delle Camere e ne fissa la prima riunione; autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo; promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti; indice il *referendum* popolare; nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato; accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere; ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere; presiede il Consiglio superiore della magistratura; può concedere grazia e commutare le pene; conferisce le onorificenze della Repubblica.

Prerogative che toccano tutti i poteri dello stato: legislativo, esecutivo, giudiziario, militare, amministrativo. È stato però autorevolmente notato come nelle moderne democrazie basate sulle divisioni dei poteri non sono rinvenibili particolari ragioni che giustifichino di per sé la «presenza di un organo al vertice dello Stato distinto rispetto al Governo»<sup>85</sup>.

È quindi un organo che c'è ma che ipoteticamente potrebbe non esserci; se analizziamo le prerogative assegnate dalla Costituzione si nota infatti che molte «potrebbero scomparire senza apprezzabili conseguenze oppure potrebbero essere esercitate da uno degli altri organi costituzionali»<sup>86</sup> (ad esempio, le funzioni di promulgazione ed emanazione degli atti legislativi potrebbero essere svolte dai presidenti delle Camere).

---

<sup>85</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, 4, p. 699.

<sup>86</sup> *Ivi*, p. 704.

Ne restano però due che, in base alla nostra particolare conformazione della forma di governo, non sembra sia possibile assegnare ad altri poteri dello Stato: scioglimento delle Camere e nomina del nuovo Governo in caso di fine anticipata della legislatura.

Se a queste due rilevanti prerogative presidenziali aggiungiamo però anche l'istituto della controfirma previsto dall'art. 89 Cost., ecco che allora si crea un "mix" di poteri capace di mettere in crisi l'assolutezza del nostro modello monista di forma di governo. Questo perché è un mix potenzialmente in grado di porre il Governo in posizione di subalternità rispetto al Presidente della Repubblica o, ancora più all'estremo sconfinamento nel modello monista, di creare esecutivi di emanazione presidenziale – anziché popolare – sorretti da una fiducia parlamentare sostenuta dal timore dello scioglimento anticipato (su tutti, sono assai noti e studiati a fondo i casi del governo Dini nel 1994 e del governo Monti del 2011).

Giustamente è stato notato che se questa è una delle funzioni presidenziali principali, allora «è evidente che ci si aspetta che egli si comporti come l'arbitro che riavvia la partita e non come un giocatore»<sup>87</sup>. Tuttavia, bisogna tenere presente che il nostro testo costituzionale offre al Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato strumenti assai rilevanti; di conseguenza, il suo ruolo di "riavviatore" può dilatarsi in modo consistente e giungere a ricomprendere poteri che vanno al di là del semplice arbitro costituzionale della partita politica. Anche perché, quando il testo costituzionale tace, tra due o più opzioni tutte costituzionalmente compatibili, finisce quasi sempre con imporsi quella che fa capo al soggetto istituzionale più forte e in questo caso, come abbiamo visto, il soggetto più forte è sempre di più il presidente della Repubblica.

Infatti, in un contesto politico in crisi cronica, è ovvio che il capo dello Stato – anche in ragione della teoria della garanzia e controllo costituzionale – è in una posizione assai più forte per "vincere" in tutte le occasioni (le scelte del controllore non possono certo essere discusse dai soggetti controllati).

Oggi tutte queste dinamiche appaiono più chiaramente rispetto al passato, anche – e soprattutto – in ragione della debolezza del sistema politico tradizionale, partiti e

---

<sup>87</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, 4, p. 707.



parlamento: infatti è evidente che «l'ampiezza del potere del capo dello Stato è inversamente proporzionale alla solidità e stabilità della maggioranza politica: più questa è solida e stabile, meno potere ha il capo dello Stato, e viceversa»<sup>88</sup>.

Il ruolo di capo dello Stato così come lo conosciamo noi è un compromesso tra le forze che volevano conservare il potere esecutivo nelle mani del Re e quelle che, invece, volevano trasferirlo al Governo. Un compromesso di derivazione storica, che infatti non è avvenuto, per esempio, negli Stati Uniti d'America dove invece si è potuto applicare un modello democratico "puro" perché creato a partire da un ordinamento giuridico completamente nuovo<sup>89</sup>.

Alla luce di quanto fin qui detto, l'organo Presidente della Repubblica, capo dello Stato, oscilla tra due estremi: da una parte compie atti dovuti senza rilievo politico, dall'altra è costretto ad intervenire continuamente nella lotta politica, per cercare di attenuarla, e non è detto che questo migliori la situazione<sup>90</sup>. L'ampiezza di tale oscillazione è inversamente proporzionale al livello di dettaglio del testo costituzionale.

Questa è ovviamente solo una ricostruzione teorica, anche se particolarmente suggestiva perché ci consente di capire in negativo quale sia il ruolo costituzionale dell'organo Capo dello Stato.

Ad ogni modo, resta il fatto che i sistemi parlamentari moderni non possono fare del tutto a meno di un organo in grado di dipanare momenti di crisi politica o istituzionale; ossia, come è stato detto, in grado di «riavviare la macchina». Infatti, il sistema costituzionale da solo non è in grado di assicurare la stabilità politica, perché essa è una variabile indipendente dal modello costituzionale prescelto (si pensi al sistema sociale). In Gran Bretagna o in Germania, per esempio, è la stabilità politico-sociale che rende stabile il sistema dei rapporti costituzionali, non viceversa. In altri termini, un modello costituzionale delinea il funzionamento fisiologico di un ordinamento e può prevedere il meccanismi di risoluzione in caso di eventi patologici. Non può invece regolare e prevedere l'andamento degli elementi esogeni ad esso come, appunto, la stabilità sociale o l'evoluzione culturale.

---

<sup>88</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, 4, p. 710.

<sup>89</sup> A. De Toqueville, *La democrazia in America*, Milano 2010, p. 37.

<sup>90</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, cit., p. 715.

## 2.5. Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale

«*Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale*». Così recita il primo comma dell'articolo 87 della Costituzione italiana, un articolo molto importante dal punto di vista della forma di governo. Tale norma costituzionale, infatti, da un lato sancisce, come visto, quale sia l'organo di vertice dello Stato – peraltro, come vedremo, con poteri su tutte le principali funzioni statuali – e dall'altro lato definisce quale sia il compito – per certi versi metafisico – più importante di tale organo: rappresentare (*ergo* preservare) l'unità nazionale<sup>91</sup>. Peraltro, nell'ordinamento italiano, il Capo dello Stato è dotato di prerogative tendenzialmente maggiori rispetto agli altri capi di Stato europei (monarchici o repubblicani che siano), soprattutto per quanto riguarda la nomina del governo e lo scioglimento delle Camere. Infatti, di regola questi due importanti poteri sono affidati ad automatismi o comunque a meccanismi di prerogativa del governo<sup>92</sup>.

Una disposizione, l'art. 87, che offre diverse e multiformi interpretazioni: per alcuni si tratta di una norma meramente ricognitiva, che fa riferimento generale funzione del Capo dello Stato quale vertice dell'ordinamento statale<sup>93</sup>; altre letture offrono, invece, una interpretazione maggiormente elaborata e composita, negando si tratti di mera ricognizione: all'art. 87 sarebbe infatti riconducibile un vero e proprio compito funzionale<sup>94</sup>, in grado, ad esempio, di offrire sostegno formale alle esternazioni presidenziali, che come sappiamo non trovano espliciti riferimenti in costituzione<sup>95</sup>. Altri ancora individuano nell'art. 87 un generico ruolo di mediazione e attenuazione del conflitto politico, pur nel rispetto delle

---

<sup>91</sup> Sulla definizione e contenuti del concetto di unità nazionale v. P. Veronese, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in Quad. cost., 2011, n. 2, p. 313-335.

<sup>92</sup> S. Ceccanti, *I Cambiamenti costituzionali in Italia*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2009, p. 9.

<sup>93</sup> G.U. Rescigno, *art. 87*, in G. Branca (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1957, p. 188.

<sup>94</sup> Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente fu anche proposto – in particolare dall'On. Nenni – di eliminare direttamente la denominazione "Capo dello Stato" e lasciare solamente quella di "Presidente della Repubblica". Queste due definizioni, invece, così come sono delineate dalla Costituzione configurano un rapporto di *genus* e *species*, come peraltro dovrebbe essere secondo le normali teorie sulle forme di Stato. V. Assemblea costituente, *Atti*, 22 ottobre 1947, 1449.

<sup>95</sup> G. Motzo, *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1962.

prerogative della maggioranza parlamentare pro-tempore<sup>96</sup>. Quest'ultimo pare per certi versi l'approccio interpretativo seguito dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 1/2013, soprattutto quando i giudici costituzionali valorizzano e identificano il ruolo presidenziale come «magistratura d'influenza».

Inoltre, il concetto di unità nazionale contenuto nell'art. 87 Cost. richiama in un certo senso il concetto di Nazione di cui all'art. 67.

Una lettura parallela e coordinata delle due disposizioni costituzionali è astrattamente possibile e sarebbe teoricamente in grado di far ricadere sul presidente della Repubblica qualche elemento di collegamento con il sistema di rappresentanza politica<sup>97</sup>; tuttavia tale lettura combinata non è agevole e nemmeno del tutto coerente, soprattutto in ragione della valorizzazione della differenza terminologica che intercorre tra il termine «Nazione» ex art. 67 Cost. e il termine «unità nazionale» di cui all'art. 87<sup>98</sup>.

Ad ogni modo, pare ragionevole ritenere che se la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica – e solo a lui – il compito di rappresentare l'unità nazionale, questa disposizione potrebbe essere di per sé sufficiente a suffragare formalmente specifiche attività presidenziali in tal senso (si pensi, appunto, ai moniti o ai richiami). Per questo il collegamento tra art. 87 e esternazioni presidenziali potrebbe non essere del tutto inconferente.

## 2.6. La controfirma ministeriale degli atti presidenziali ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione (cenni)

Un breve cenno va infine fatto ad una disposizione fondamentale in tema di Presidente della Repubblica e dell'impianto stesso della forma di governo italiana. L'istituto della controfirma ministeriale previsto dall'articolo 89 della Costituzione, ai sensi del quale ogni atto presidenziale per essere valido deve

---

<sup>96</sup> A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, p. 311; *sul concetto di unità nazionale*, cfr. G. Zagrebelsky, *La Corte in-politica*, in *Quad. cost.*, 2005, 2, p. 273.

<sup>97</sup> Cfr. O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit..

<sup>98</sup> S. Pajno, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, in *Dir. quest. pubbl.*, cit., p. 343.

essere firmato anche da un membro del governo, è probabilmente tra i maggiormente dibattuti in ambito costituzionalistico<sup>99</sup>.

Il dato letterale del testo costituzionale appare di per sé «chiaro e inequivocabile: [...] nessun atto è valido se non possiede entrambe le firme, quella presidenziale e quella di un membro del Governo»<sup>100</sup>, eppure si tratta probabilmente dell'articolo della Costituzione dove si rinvengono le maggiori distanze interpretative tra disposizione e norma.

Anzitutto ci si chiede quale sia il fondamento di una previsione di questo tenore, potenzialmente in grado di creare confusione sulla reale titolarità di certi poteri e di certe prerogative costituzionali (basti qui richiamare le note vicende in merito alla titolarità del potere di grazia di cui all'art. Cost., "conteso" tra Guardasigilli e presidente).

Per alcuni tale norma è più che altro il residuo di una tradizione costituzionale di stampo ottocentesco (in Italia, più precisamente, di derivazione statutaria), che di fatto consente «di dare a ciascuno [governo e presidente] un potere di veto nei confronti dell'altro»<sup>101</sup>. Se così fosse, però, il sistema monistico entrerebbe quanto meno in forte crisi.

Una diversa impostazione nega del tutto qualsiasi collegamento con istituti della pregressa storia costituzionale e attualizza invece l'articolo 89 offrendone una lettura coordinata con il sistema costituzionale nel suo complesso e interpreta il termine «proponenti» contenuto nella norma come se dicesse «competenti» e così – forzando però notevolmente il contenuto letterale della norma<sup>102</sup> – risolve in radice qualsiasi ulteriore problema interpretativo di tale disposizione costituzionale.

---

<sup>99</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, cit., p. 171.

<sup>100</sup> G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, 4, p. 710.

<sup>101</sup> *Ivi*, p. 711.

<sup>102</sup> Autorevole dottrina, infatti, afferma che la tradizionale tesi della controfirma, avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2006, è «gravissima [e] dimostra a quale grado di confusione stiamo arrivando in tema di poteri del capo dello Stato», perché in realtà «per ciascun atto del Presidente della Repubblica è possibile o rinvenire una regola giuridica cogente (gli atti dovuti), o una regola convenzionale, o, in assenza di regola convenzionale, un potere di veto sia del Presidente nei confronti del Governo, sia all'inverso, del Governo nei confronti del Presidente», G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, cit., p. 711-712. Di fatto, secondo l'A., gli atti soggetti a controfirma sono tutti atti complessi; almeno nella misura in cui una convenzione costituzionale non dimostri uno spostamento del potere in favore dell'uno o dell'altro soggetto controfirmante. Ma, in ogni caso, si tratterà sempre e solo di una convenzione costituzionale e non di una norma ricavata direttamente dalla disposizione art. 89.

Per risolvere tale possibile ambivalenza forse nemmeno è percorribile l'opzione che tenta di scindere la controfirma ministeriale ponendo da un lato il dato formale e dall'altro il dato sostanziale: ossia considerando che pur essendo formalmente il Presidente della Repubblica a controfirmare l'atto è però da ricondurre alla sola volontà e responsabilità del governo<sup>103</sup>. Questa ipotesi non pare convincere del tutto, anche perché il dato testuale sembra piuttosto porre l'atto in capo al presidente della Repubblica e non al governo: «Nessun atto *del Presidente della Repubblica...*»<sup>104</sup>.

Si tratta di una ricostruzione complessiva che poggia su autorevoli teorie, supportate da importanti ricostruzioni logiche e giuridiche. Tuttavia non ci si può non porre almeno l'interrogativo del perché si sia giunti – su certi aspetti – quasi all'inversione della lettera del testo costituzionale leggendo «competente» in luogo di «proponente», probabilmente forzandone in qualche misura l'interpretazione; inoltre, sulla scorta di questa impostazione interpretativa, si è giunti ad elaborare la teoria della tipologia degli atti presidenziali (formalmente o sostanzialmente tali) e così si è forse creato un impianto interpretativo tale da elaborare una disposizione forse molto distante dalla norma costituzionale, tale da «forzarne alquanto la dizione letterale, con l'ausilio, peraltro, dei lavori preparatori»<sup>105</sup>.

Alla luce di ciò, non pare quindi risolversi la questione di fondo: ossia che con il dato letterale della norma bisogna comunque confrontarsi, «non è possibile “far finta” che in questa disposizione ci sia scritto “ministri competenti”, anziché “proponenti”»<sup>106</sup>.

Ad ogni modo, prescindendo dalle diverse letture e opzioni possibili, appare quanto meno difficile immaginare che un ordinamento giuridico – benché particolare come quello costituzionale – possa configurare una responsabilità di un soggetto senza che esso abbia coscienza e volontà in merito all'atto fonte della responsabilità. In tal senso, appaiono probabilmente più convincenti le tesi che

---

<sup>103</sup> F. Ferrari, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi.it*, 19 giugno 2013, p. 3.

<sup>104</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>105</sup> V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit..

<sup>106</sup> O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit., p. 93; S. Pajno, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, cit., p. 350.

vedono nella controfirma l'incontro – si può discutere con quale intensità – di due volontà, quella governativa e quella presidenziale.

In quest'ottica, la controfirma si porrebbe dunque come quel meccanismo in grado di attivare la garanzie giurisdizionali e politiche attraverso l'attribuzione della responsabilità ai ministri; così intesa «la controfirma ha il significato di una certificazione o confessione che il Ministro ha personalmente collaborato con Capo dello stato ed esercitato la propria influenza su di esso quando il Capo dello stato compiva l'atto». Ecco quindi che, secondo questo autorevole orientamento, si ricondurrebbe il termine «proponente» al suo corretto significato: il ministro si assume la responsabilità dell'atto come se ne fosse il proponente, come se l'atto fosse in tutto e per tutto un suo atto, anche perché non si rinviene in costituzione un differente livello di responsabilità tra atti “ministeriali” e “presidenziali”, la responsabilità (giuridica e politica) è e resta quella del ministro.

Al di fuori di questo meccanismo e cioè al di fuori delle sue funzioni, il Presidente della Repubblica dovrebbe rispondere come normale cittadino<sup>107</sup>.

Il vero punto di torsione interpretativa che comunque resta è che, sulla base del dato testuale della Costituzione, non vi sarebbero spazi per atti informali del Presidente della Repubblica o comunque lo spazio riservato dalla lettera della Carta appare piuttosto ristretto.

Oggi, e soprattutto dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale, tale impostazione appare eccessivamente stretta e formalistica; infatti la Corte delinea per molti aspetti un modello inverso: gran parte delle funzioni presidenziali si svolgono mediante attività informali, mentre gli atti formali (controfirmati) rappresentano solo una parte – la punta dell'iceberg – del complesso delle sue attività e prerogative.

Parrebbe quindi che l'istituto della controfirma sia riconducibile a due fattispecie alternative: o tutti gli atti presidenziali sono in realtà atti sostanzialmente governativi, oppure tutti gli atti presidenziali sono in realtà atti sostanzialmente governativi. A questa interpretazione si presupporrebbe il fatto che il soggetto cui compete la decisione in merito al contenuto degli atti presidenziali sarebbe sempre

---

<sup>107</sup> L. Carlassarre, *Art. 90*, in G. Branca (cur.) *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, Tomo 2: artt. 88-91, Bologna -Roma 1983, p. 149 ss..

il Governo, anche in ragione del conseguente ruolo di controllo presidenziale. In altri termini, il Presidente della Repubblica, se è effettivamente il garante e controllore, può controllare solo se, e nella misura in cui, non partecipa agli atti; diversamente, in una certa misura, controllore e controllato si confonderebbero<sup>108</sup>. In effetti, la Costituzione parrebbe dire esattamente così. Tuttavia, una lettura esclusivamente letterale rischia forse di lasciare più problemi aperti di quanti ne risolva.

Vi sono infatti alcuni atti che appare difficile non qualificare come di pertinenza esclusivamente presidenziale, come ad esempio i messaggi alle camere o il rinvio delle leggi. Ed è proprio per rispondere a questa esigenza interpretativa che la dottrina ha elaborato la teoria degli atti polifunzionali.

In sintesi, si ritorna sempre allo stesso punto: il ruolo presidenziale lo si può analizzare da qualsiasi angolatura e attraverso qualsiasi metodo, ma resta quel «rompicapo» costituzionale definito da Livio Paladin. Si sono volutamente lasciati spazi bianchi in Costituzione – si pensi anche solo all’indefinitezza del meccanismo della controfirma – per consentire il funzionamento, fin dalle prime presidenze, della famosa «fisarmonica»<sup>109</sup> dei poteri presidenziali, in grado di adattare il ruolo presidenziale alle contingenze politiche e alle esigenze di unità costituzionale del paese e che «lascia ampi spazi ai detentori della carica sul come interpretar[e i propri poteri], quando farli valere e quando estenderli»<sup>110</sup>.

Si sostiene che questa elasticità dei poteri presidenziali possa costituire un rischio per il modello parlamentare, perché rappresenterebbe una patologia cronica del funzionamento delle istituzioni costituzionali, per la quale una figura sottratta al controllo democratico diretto e politicamente irresponsabile, riunisce in sé i fondamentali poteri di nomina del Governo e scioglimento del parlamento, oltre ad un generico e indefinito potere informale di messaggio<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Cfr. F. Ferrari, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, cit..

<sup>109</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell’esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2011, 11, p. 419.

<sup>110</sup> *Ivi*, p. 418.

<sup>111</sup> A. Sperti, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010, p. 67.

Peraltro, proprio in ragione degli spazi bianchi lasciati dal costituente, questi cruciali poteri presidenziali formalmente non hanno limiti<sup>112</sup>, così da creare – appunto – la famosa «fisarmonica presidenziale».

All'inverso c'è chi, invece, sostiene che tale elasticità rappresenti un vantaggio per il sistema costituzionale, che sarebbe così maggiormente in grado di adattarsi alle contingenze politiche, senza portare a traumatiche rotture<sup>113</sup>.

### **3. Dai primi approcci interpretativi e prime teorie generali sulla figura presidenziale fino alle evoluzioni più recenti; la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale (cenni)**

#### 3.1. Un dibattito che parte in Assemblea costituente (e che non è mai venuto meno)

In sede costituente la figura presidenziale fu probabilmente quella attorno cui si è maggiormente dibattuto. Ciò è facilmente spiegabile: tra tutti gli organi costituzionali il Presidente della Repubblica era il più nuovo, quello che segnava il passaggio dalla monarchia alla repubblica. Si trattava, quindi, di delineare ruolo e funzioni del vertice del nuovo ordinamento costituzionale repubblicano.

Già nel corso dell'Assemblea Costituente furono sollevate molte delle problematiche che ancora oggi impegnano il diritto costituzionale.

D'altronde si trattava di delineare in Costituzione una figura del tutto nuova, che avesse sì tratti comuni con il Re statutario, ma che per molti aspetti se ne discostasse profondamente. Il nuovo Capo dello Stato non era però né il detentore né il capo del potere esecutivo così come lo era il Re nello Statuto albertino<sup>114</sup>.

Un primo nodo da sciogliere per i costituenti è stato il rapporto tra potere legislativo e Presidente della Repubblica: una parte dei costituenti prefigurava un Capo dello Stato assegnatario diretto di funzioni legislative (paragonabili al potere

---

<sup>112</sup> M. Tebaldi, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, cit., p. 419.

<sup>113</sup> R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di Governo*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.

<sup>114</sup> Questa differenza tra vecchio e nuovo Capo dello Stato fu fatta notare in particolare dal Presidente Ruini a nome della Commissione dei 75, v. Assemblea costituente, *Atti*, 23 ottobre 1947, cit..



regio di sanzione delle leggi)<sup>115</sup>, altri propendevano per un presidente estraneo ai tradizionali poteri dello Stato<sup>116</sup>. Il discrimine tra queste due impostazioni poggiava tutto sulla partecipazione o meno del Presidente della Repubblica alla funzione legislativa: come noto, la questione venne risolta aderendo alla seconda impostazione e al Presidente della Repubblica venne assegnato il solo – e assai più blando – potere di rinvio<sup>117</sup>.

Un'altra importante questione posta in Assemblea è stata quella inerente il necessario raccordo tra Governo e Capo dello Stato, visto soprattutto che è quest'ultimo che nomina Primo ministro e ministri e che può sciogliere le Camere. Anche questo problema – per certi versi un apparente residuo di dualismo – è stato oggetto di discussione da parte dei costituenti<sup>118</sup>. La questione venne risolta con affermazioni di principio, con le quali è stato ribadito che si trattava di un «quarto potere di carattere neutro»<sup>119</sup> o che al Presidente spetta la «funzione fondamentale di tutore e di guardiano della Costituzione»<sup>120</sup>

L'ampio dibattito intorno al ruolo presidenziale non si è però direttamente tradotto in specifiche previsioni normative, molte delle norme relative al Capo dello Stato sono restatte «un abbozzo»<sup>121</sup>, consentendo nel tempo di esercitare variabilmente poteri e funzioni presidenziali. Così, molti dei problemi sollevati in Assemblea costituente circa l'esatto inquadramento costituzionale del presidente della Repubblica sono rimasti irrisolti<sup>122</sup>.

Molte di queste questioni, che potremmo definire “originare”, si sono poi dipanate nel corso di tutta la nostra storia costituzionale e restano ancora oggi per certi versi irrisolte. A tutto ciò si deve aggiungere il già visto problema che le disposizioni costituzionali dedicate al presidente della Repubblica sono

---

<sup>115</sup> Portatore di tale impostazione è stato, tra gli altri, Vittorio Emanuele Orlando.

<sup>116</sup> In particolare gli on.li Tosato e Ruini si sono fatti portatori di questo orientamento.

<sup>117</sup> Ad esempio, un acceso dibattito si ebbe sull'assegnazione o meno al Presidente della Repubblica di funzioni legislative. C'era chi, come Codacci Pisanelli, che sosteneva l'importanza di mantenere il potere di sanzione delle leggi. Tuttavia, il dibattito portò all'introduzione dell'assai più limitato potere di rinvio ex art. 74 Cost., collocando così il Capo dello Stato formalmente al di fuori dei tre tradizionali poteri dello Stato, v. Assemblea costituente, *Atti*, 23 ottobre 1947, 1472.

<sup>118</sup> Assemblea costituente, *Atti*, 23 ottobre 1947, cit..

<sup>119</sup> L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, cit., p. 167.

<sup>120</sup> Assemblea costituente, sottocommissione II, *Atti* 3 settembre 1946, 86 ss..

<sup>121</sup> L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, cit., p. 171.

<sup>122</sup> Sul punto, come abbiamo visto, è intervenuto lo stesso Presidente Napolitano che in un recente discorso ha dichiarato espressamente: “i Costituenti individuarono tutti i problemi, ma non poterono risolverli tutti”.

potenzialmente in grado di generare diverse, e in alcuni casi opposte, interpretazioni.

Questa serie di elementi, aggiunti ad altri che saranno oggetto di approfondimento, portano a sostenere che «la figura [presidenziale] delineata dai costituenti non sia perfettamente calibrata»<sup>123</sup> o comunque «scarsamente razionalizzata»<sup>124</sup>.

Molte sono le interpretazioni e gli orientamenti della letteratura. Tuttavia, almeno un elemento di base si può offrire come base da cui partire<sup>125</sup>: la lettera del testo costituzionale parrebbe collocare il Capo dello Stato al di fuori della funzione di indirizzo politico in senso stretto e gli assegnerebbe funzioni di garanzia politica e non giuridica<sup>126</sup>. Politica e non giuridica appunto, senza che si possa pensare che il presidente della Repubblica sia una variante monocratica della Corte costituzionale.

Questo assunto è oggi però meno assoluto e incontestato. Infatti, parte autorevole della dottrina sostiene con sempre più forza e argomentazioni che il Presidente della Repubblica oggi sia in grado sempre di più se non di indirizzare direttamente le vicende politiche, quanto meno incidere in modo diretto e significativo su di esse<sup>127</sup>.

Declinare i vari orientamenti offerti dalla dottrina costituzionalistica dal 1948 ad oggi non è facile, infatti – usando le parole di Paladin – si può affermare che «la Presidenza della Repubblica si mostra la più difficile e sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale [...] eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto sul piano delle realtà prettamente politiche»<sup>128</sup>.

Inoltre, i percorsi interpretativi sono innumerevoli e frastagliati e, come giustamente è stato notato, sul tema della figura e del ruolo del Presidente della

---

<sup>123</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, 57.

<sup>124</sup> C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno!*, Bologna 2003, p. 37 ss.

<sup>125</sup> S. Pajno, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, cit., p. 319.

<sup>126</sup> L. Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 309 ss..

<sup>127</sup> A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 20 novembre 2010, p. 12.

<sup>128</sup> L. Paladin, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, cit., p. 236.

Repubblica «dalla Costituente in poi non si è praticamente mai smesso di discuterne»<sup>129</sup>.

Come abbiamo visto, questo elemento di difficoltà definitoria non è sfuggito al dibattito in sede costituente<sup>130</sup>, tuttavia in quel particolare momento storico si è forse preferito non specificare e dettagliare la figura presidenziale, cercando però di lasciare forse sottinteso tra le righe la volontà di non attribuire funzioni politiche al Presidente della Repubblica<sup>131</sup>. E parrebbe proprio questo essere il primo ostacolo che si incontra in qualsiasi percorso teorico: la Costituzione non pare assegnare funzioni politiche al Capo dello Stato, tuttavia nulla dice di esplicito in tal senso, lasciando così ampio spazio a interpretazione e prassi.

### 3.2. Gli Anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione

Partendo dal 'non detto' del testo costituzionale, inquadrato in una interpretazione sistematica con il modello di forma di governo parlamentare, hanno preso spunto i primi approcci interpretativi alla nuova Carta costituzionale che si sono quindi sin da subito orientati verso una concezione garantista del ruolo presidenziale: identificata come massima magistratura dell'ordinamento cui è affidato il compito di garantire il rispetto della Costituzione e di preservare i nuclei fondamentali di unità politica e sociale del paese. In tal senso è assai noto l'importante contributo offerto da Serio Galeotti, secondo il quale, soprattutto in ragione della previsione costituzionale della controfirma degli atti presidenziali, al Presidente della Repubblica risultava strutturalmente inibita la possibilità giuridica di assumere un ruolo politicamente attivo e di conseguenza la Costituzione non poteva che

---

<sup>129</sup> C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 47.

<sup>130</sup> Da una parte le tesi di Vittorio Emanuele Orlando, il quale si mostrava molto critico verso la nuova istituzione presidenziale che, a suo dire, non era nulla più di un "*fainfeant*", a causa della scarsità di poteri che gli erano stati assegnati. Contrariamente alle sue posizioni, gli esponenti dei partiti di sinistra ne denunciavano le eccessive prerogative, che avrebbero potuto condurre verso derive presidenziali dell'intero sistema.

Dall'altra parte vi era Meuccio Ruini, secondo il quale, sebbene la funzione governante e di indirizzo politico sarebbe dovuta essere estranea al Capo dello Stato, le sue attribuzioni costituzionali gli avrebbero permesso di esercitare la funzione di equilibratore e guardiano della costituzione in moltissime occasioni.

Per una analisi approfondita delle dibattito, v. F. Sacco, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma 2012., p. 82.

<sup>131</sup> S. Gianello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1-2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. AIC*, 2013, 3, p. 17.-18.

assegnargli – al di là delle funzioni simboliche – un ruolo di garanzia e controllo dell'ordinamento e dei rapporti tra gli organi costituzionali<sup>132</sup>.

Nei primi anni di vigenza della Carta, questa impostazione si è consolidata e ci si è orientati sempre di più ad interpretare il Presidente della Repubblica come una figura tendenzialmente “debole”, detentrica più che altro di funzioni simboliche e formali, tanto che gli si riconoscevano «meno poteri di quelli, assai scarsi, riconosciuti in fatto al Re nell'esperienza statutaria»<sup>133</sup>.

Già all'epoca non sono comunque mancati pareri discordanti che hanno all'opposto riconosciuto al Presidente della Repubblica un ruolo più forte, titolare anche di alcune funzioni esecutive e che, in certi casi, lo consideravano addirittura parte attiva all'interno del potere esecutivo<sup>134</sup>.

### 3.3. La prima presidenza di Luigi Einaudi (e l'insediamento della Corte costituzionale)

Questi primi orientamenti, tuttavia, si sono modificati nel tempo e già a partire dalla prima presidenza di Luigi Einaudi, le teorie sul ruolo e sui poteri presidenziali hanno iniziato ad evolversi rapidamente, anche alla luce dei primi dubbi e delle prime controversie interpretative sulle disposizioni costituzionali riguardanti il Presidente della Repubblica. Da questo momento in avanti le ricostruzioni teoriche sono diventate meno radicali, più sfumate e, allo stesso tempo, più dettagliate, precise. La concezione garantista inizia a non essere più di fatto l'unico approccio teorico alle tematiche presidenziali.

Inoltre, nei primi anni di vigenza della carta, la teoria garantistica continua ad evolversi, anche alla luce delle prime prassi messe in atto dalla presidenza Einaudi e nuovi approcci interpretativi si affiancano ad essa.

Il ruolo presidenziale è però ancora visto come l'esplicazione di un potere autonomo e imparziale<sup>135</sup>. La figura presidenziale è, in questo frangente storico,

---

<sup>132</sup> S. Galeotti, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, XVII, 1969.

<sup>133</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, p. 69.

<sup>134</sup> *Ivi*, p. 73.

<sup>135</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, cit., p. 99.

ancora vista come essenzialmente «spoliticizzata», detentrica di funzioni di controllo più giuridiche che politiche<sup>136</sup>.

È importante sottolineare che questo è il periodo compreso tra la seconda metà degli anni cinquanta e l'inizio degli anni sessanta, quando la Corte costituzionale non era stata ancora di fatto formata o comunque era appena all'inizio delle sue attività; di conseguenza, nel nostro ordinamento il sistema dei controlli e delle garanzie costituzionali non era ancora ben definito, anche se, ad ogni modo, in questo periodo già ci si interrogava su quali fossero le differenze in materia di controlli e garanzie tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica<sup>137</sup>.

Con il pieno insediamento e a l'avvio dell'attività della Corte costituzionale la funzione di garanzia costituzionale in senso stretto trova la sua sede più opportuna nel nuovo ordinamento repubblicano e pertanto il ruolo presidenziale può essere visto anche sotto una luce diversa da quella fin qui sapientemente elaborata da Galeotti.

In questo contesto, Emilio Crosa coglie gli spunti di novità e approfondisce i concetti di imparzialità e funzione di garanzia: il Capo dello Stato è posto a tutela della corretto funzionamento degli organi rappresentativi e della funzione legislativa, rivestendo il ruolo di vero e proprio «tutore della Costituzione [...], perché le sue attribuzioni risultano condizione o completamento dell'esercizio delle stesse funzioni di altri organi costituzionali [...] condizione indefettibile e sufficiente per il funzionamento stesso degli altri organi costituzionali legislativi ed esecutivi»<sup>138</sup>.

Questo passaggio pare segnare un primo salto evolutivo: la tutela presidenziale non ha solo una dimensione formale di garanzia costituzionale (per questo, infatti, c'è la Corte costituzionale), ma anche una dimensione sostanziale di buon funzionamento dell'ordinamento.

Ad ogni modo, è già in questa fase storica che iniziano a venire in rilievo per la prima volta alcune specifiche prerogative presidenziali in tema di controllo sugli

---

<sup>136</sup> S. Galeotti, *Garanzia costituzionale*, cit..

<sup>137</sup> F. Pergolesi, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1960, p. 4-6.

<sup>138</sup> E. Crosa, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, p. 104-105.

atti del Governo. Una tematica che, come vedremo, carsicamente riaffiorerà in diversi momenti della storia presidenziale.

Un dato poi che vale la pena di segnalare è che in queste prime interpretazioni della funzione presidenziale<sup>139</sup> emergono spesso richiami e collegamenti alla nota teorizzazione di *puovoir neutre* di Benjamin Constant, tra i primi a ricostruire le basi teoriche inerenti il ruolo e le funzioni dei Capi di Stato nelle forme di governo parlamentari, individuando i problemi connessi al rapporto tra funzioni giuridico-costituzionali e funzioni politiche oppure il ruolo presidenziale di risolutore di conflitti costituzionali<sup>140</sup>. Tuttavia, per Constant l'imparzialità richiesta al Capo dello Stato dei sistemi parlamentari non significava ricondurlo a funzioni notarili o esclusivamente simboliche. Per Constant il Capo dello Stato è un potere attivo, che può – e deve – intervenire per ristabilire la fisiologia costituzionale e ha il compito di garantire il corretto funzionamento di tutti gli organi dello Stato.

#### 3.4. L'avvio e il consolidamento delle prime prassi presidenziali

Successivamente, soprattutto a partire dalla presidenza Gronchi, si è iniziato invece a discutere di un ruolo più politico del Presidente della Repubblica, in particolare sotto il profilo di un «potere di indirizzo costituzionale»<sup>141</sup>.

In realtà questa particolare lettura del ruolo presidenziale ha cercato di legare le proprie argomentazioni soprattutto ad alcune specifiche prassi (o comunque ha tentato di abbozzare l'avvio di una prassi) relative a quel particolare periodo storico e a quella specifica presidenza, per questo si tratta di un orientamento che non si è mai affermato in modo maggioritario.

Ad ogni modo, a prescindere dal seguito che questa teoria ha avuto, è possibile segnare un ulteriore salto evolutivo: per la prima volta si cerca di configurare il ruolo presidenziale in un ambito non più solo costituzionale e formale ma anche politico.

---

<sup>139</sup> A quelle qui descritte di Crosa e Galeotti se ne devono aggiungere molte altre. Tra le molte, v. G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica (note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 903 ss.; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, cit..

<sup>140</sup> B. Constant, *Principi di politica*, Roma 1970, in part. p. 57 ss.

<sup>141</sup> P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Milano 1958. p. 29 ss..

Non del tutto scollegato da questo passaggio è il fatto che, a partire da questo periodo, il fenomeno che prenderà il nome di “esternazioni” inizia ad affermarsi sempre di più nella teoria e nella prassi. Iniziano così a palesarsi le prime teorie costituzionalistiche che tendono ad assegnare al Presidente della Repubblica maggiori poteri e prerogative<sup>142</sup>, fino, appunto, a configurare una nuova funzione di «indirizzo politico costituzionale».

La manifestazione di questo nuovo indirizzo teorico – che si ribadisce resterà però sempre minoritario – non è casuale o dettata esclusivamente dall’esigenza di supportare dottrinalmente certe prassi presidenziali.

Tra la fine degli anni cinquanta e l’inizio dei sessanta iniziano emergere le prime crepe al sistema dei partiti politici che dal 1946 in poi è stato il fulcro sottotraccia del sistema costituzionale. Infatti, l’elemento principale che consente un maggiore interventismo al presidente pare proprio essersi l’accrescersi della crisi dei partiti. In questo contesto, ad ogni passo indietro fatto dai partiti – e in generale dal sistema di rappresentanza – ne corrisponde uno avanti del Presidente della Repubblica. Tutto ciò senza eccessive forzature costituzionali, ma semplicemente sfruttando gli spazi di potere lasciati vuoti, o non del tutto definiti, che i Costituenti non hanno assegnato né al Capo dello Stato né al Governo<sup>143</sup>.

Infatti, in condizioni di funzionamento fisiologico del sistema costituzionale «la funzione presidenziale diviene sempre più simbolica»<sup>144</sup>; mentre, al contrario, in caso di crisi del sistema politico e dell’acutizzarsi dei conflitti sociali le funzioni del Capo dello stato si espandono, potendo egli utilizzare i suoi poteri non più solo formalmente ma anche sostanzialmente<sup>145</sup>; così il ruolo presidenziale si

---

<sup>142</sup> Già Carlo Esposito, sin dai primi anni della Repubblica, aveva individuato questo potenziale latente del testo Costituzionale. V. C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit..

<sup>143</sup> I. Pellizzone, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 75 ss.

<sup>144</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2011, p. 430.

<sup>145</sup> Si pensi anche solo al potere di nomina del Presidente del Consiglio assegnato dall’ art. Cost.. Nel caso della nomina di Mario Monti è stato utilizzato al pieno della sua consistenza formale e sostanziale: infatti il Presidente Napolitano, in un momento di grave crisi politica, economica e sociale, ha dovuto individuare un soggetto in grado di convogliare il maggior grado di consenso parlamentare e sociale. Mentre, all’inverso, nel caso della nomina del IV Governo Berlusconi, visto il netto risultato elettorale, è stato usato nella sua configurazione essenzialmente formale, di “presa d’atto” del risultato elettorale.

configura come «un potere di riserva garante dell'unità e continuità dello Stato»<sup>146</sup>.

In questo modo, come per la teoria garantistica riecheggiavano le teorie di Constant, in questo contesto non può non emergere il pensiero di Carl Schmitt e in particolare la teoria del «Custode della Costituzione»<sup>147</sup>: gli spazi bianchi lasciati dai costituenti hanno dato modo di configurare la presidenza come sistema a geometria variabile, all'interno del quale il fulcro del sistema resta la tutela della Costituzione.

Si possono infine ricordare due ulteriori orientamenti, in realtà declinazioni o specificazioni degli orientamenti maggioritari. Il primo, pur riconoscendo al Presidente della Repubblica una propria funzione decisoria, in un certo senso di 'governo', che gli permette di svolgere anche ruolo di indirizzo politico e di intervenire come organo di garanzia nei momenti di crisi<sup>148</sup>, interpreta tale ruolo come estraneo agli altri poteri costituzionali. Il secondo, invece, affida al Capo dello Stato una funzione principalmente di sintesi, di unificazione valoriale, accompagnata da un ruolo di intermediazione politica tra le forze politiche e i poteri dello Stato<sup>149</sup>.

### 3.5. Le linee teoriche più recenti: alla ricerca di un equilibrio tra Costituzione e politica

Le interpretazioni più recenti, anni ottanta e novanta, hanno cercato di coniugare alcuni degli elementi della teoria garantistica tradizionale (e maggioritaria) con quella sull'indirizzo politico costituzionale (minoritaria). Infatti, se da un lato è diventato forse più difficile negare che il ruolo presidenziale abbia col tempo assunto sempre maggiore incisività (valorizzata appunto dai fautori della teoria sull'indirizzo politico), dall'altro lato non si può chiudere entrambi gli occhi dinanzi al testo costituzionale, che comunque tratteggia il presidente della Repubblica come una funzione di vertice dello Stato posta a presidio del corretto

---

<sup>146</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2011, p. 431.

<sup>147</sup> C. Schmitt, *Il Custode della Costituzione*, Milano 1981.

<sup>148</sup> *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, p. 107.

<sup>149</sup> *Ivi*, p. 119.



funzionamento di tutto il sistema costituzionale, e, pertanto, un organo *super partes* di garanzia costituzionale.

In questo quadro si inseriscono le teorie che individuano il Capo dello Stato quale custode dell'unità politica e dell'unità nazionale espressa principalmente dai valori costituzionali.

Il Presidente della Repubblica è così chiamato a garantire stabilità politica e istituzionale, assicurando inoltre il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, ed offrendo, in ultimo, «prestazioni di unità»<sup>150</sup>.

Questo è ovviamente solo un brevissimo quadro tendenziale delle ricostruzioni teoriche costituzionali sulle funzioni e sul ruolo del presidente, le quali presentano innumerevoli ulteriori declinazioni e specificazioni susseguitesì nel corso di sessant'anni.

Un elemento comune a tutte le varie interpretazioni si può però tentare di ricavare: l'esercizio dei poteri presidenziali è strettamente connesso alla capacità dei partiti politici di far funzionare i sistemi di rappresentanza; allorquando questa funzione del potere politico viene meno o si indebolisce, entrano in campo i «poteri di riserva» presidenziali e si allarga la «fisarmonica» che si apre in concomitanza del restringersi dello spazio occupato dai partiti.

Questo meccanismo di «vasi comunicanti» è reso possibile dall'elasticità e dagli spazi vuoti del testo costituzionale<sup>151</sup> che è stato in grado in tutti questi anni di adattarsi all'evoluzione, spesso instabile, del sistema politico italiano.

### 3.6. L'attualizzazione delle teorie tradizionali: spunti interpretativi sui concetti di imparzialità, indipendenza e controllo

Come si può ben vedere fino agli anni sessanta le interpretazioni della figura e del ruolo del Presidente della Repubblica sono molteplici ed eterogenee. Tuttavia, è possibile rinvenire alcuni elementi comuni alle diverse teorie.

Una prima linea comune è costituita da due fattori costitutivi che emergono in ogni lettura della figura presidenziale: l'imparzialità e l'indipendenza. Imparzialità nello svolgimento delle funzioni e indipendenza rispetto ad ogni altro organo o

---

<sup>150</sup> A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Tutti gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari 1985, p. 305.

<sup>151</sup> A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, 1985, 1, p. 20.

potere. Questi due elementi fino a non molto tempo fa erano considerati essenziali e imprescindibili, poiché il carattere *super partes* del Presidente della Repubblica è sempre stato considerato come un presupposto indiscutibile.

Oggi invece questi due elementi, pur restando importanti, restano maggiormente sullo sfondo, soprattutto riguardo a quelle peculiari funzioni che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica in sede di pubblicazione delle leggi e di emanazione degli atti con forza di legge. Questo potrebbe essere un ulteriore segnale dello spostamento oggi in atto dall'imparzialità e l'indipendenza alla correttezza formale degli atti e delle decisioni che 'transitano' dal Quirinale. Soprattutto perché, oggi, il Presidente è sempre più spesso una delle parti politiche in gioco.

Una seconda linea comune è costituita dai poteri presidenziali di controllo e di garanzia. Essa si estrinseca in diverse forme, a seconda dei modi e dei tempi del suo esercizio, ma in ogni caso, rimane pur sempre una funzione di «controllo giuridico, e non politico», che «non sarà mai riducibile ad un controllo di legittimità costituzionale»<sup>152</sup>; in altri termini si tratta di un «macro-controllo, che non guarda necessariamente o soltanto a tutti i possibili vizi di costituzionalità o di legittimità dell'atto, perché è condotto alla luce di un amplissimo canone di giudizio»<sup>153</sup>.

Questa seconda linea comune – ossia quella ricollegabile ai poteri presidenziali di controllo e di garanzia – è quella oggi maggiormente interessante in quanto è la sede dove si stanno verificando le evoluzioni maggiori, e anche i maggiori contrasti interpretativi e istituzionali, in particolare per quanto riguarda quelle particolari prerogative presidenziali di controllo in sede di promulgazione ed emanazione.

In questo quadro va però anche segnalato un aspetto già accennato: quando si parla del Presidente della Repubblica è necessario considerare che il dato positivo (Costituzione e giurisprudenza costituzionale) è spesso condizionato anche da altri elementi, come le particolari contingenze politiche, le consuetudini e le tradizioni storiche (spesso risalenti fin allo Statuto Albertino), oltre che dalla più o meno

---

<sup>152</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino 1996, p. 7 ss..

<sup>153</sup> Ivi, p. 13.

intensa soggettivizzazione di un ruolo, quello presidenziale, che, come detto, è l'unico organo costituzionale monocratico.

Questi elementi hanno sempre in qualche modo avuto una certa influenza e giocato un certo ruolo nelle ricostruzioni teoriche della figura presidenziale<sup>154</sup>.

D'altra parte, però, è anche vero che la situazione politica e sociale ha sempre influenzato l'agire dei Presidenti e la cultura politica, il carattere e la personalità di quest'ultimi hanno sempre inciso sugli sviluppi della figura presidenziale.

Per tutti questi motivi lo spazio costituzionale e storico all'interno del quale si muove la figura presidenziale è molto ampio. Perciò diverse e molto sfumate sono sempre state le interpretazioni del suo ruolo e dei suoi poteri.

Oggi ciò che è diventato urgente è capire se esistano – e quali siano – limiti costituzionali e logico-giuridici oltre i quali dovrebbe escludersi che possa spingersi il *modus agendi* del Presidente della Repubblica<sup>155</sup>.

Infatti la precisa individuazione dei poteri – e dei loro limiti – che la Costituzione assegna al presidente della Repubblica è da sempre la problematica ricorrente e imprescindibile di ogni analisi giuridica sul ruolo presidenziale.

### 3.7. La sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale (cenni)

Al fondo di questo lungo e multiforme percorso interpretativo è arrivata l'importante sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale.

Con questa pronuncia la Corte effettua un poderoso sforzo di ricostruzione del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica e, ancora di più, tenta probabilmente di rifocalizzare la lente degli interpreti sui punti fondamentali dell'azione e delle prerogative presidenziali, non dimenticando di dare conto del mutamento che nel corso degli anni ha avuto la figura presidenziale.

Inoltre, la Corte, nel dare una risposta il più possibile esaustiva alle questioni sollevate dalle recenti vicende connesse alla crisi della politica e agli scontri tra i poteri dello Stato, offre anche delle risposte sia a chi tende ad una lettura

---

<sup>154</sup> R.F. Zumbini, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2011, p. 13-22.

<sup>155</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, 62.

maggiormente formale dei poteri presidenziali<sup>156</sup>, sia a chi suppone aspetti evolucionistici della nostra forma di governo<sup>157</sup>; la Corte esercita così quasi una funzione «didattico pedagogica nei confronti di quella dottrina che, proprio in considerazione della prassi più recente [...] ha sottolineat[o] una possibile evoluzione del ruolo presidenziale più vicina ad un organo governante che non ad un organo di garanzia *super partes*, quale è quello disegnato dalla Corte in questa pronuncia»<sup>158</sup>.

Vale la pena analizzare brevemente – e per i soli aspetti che qui interessano – la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013, che verte sul particolare caso del conflitto di attribuzioni sollevato dalla presidenza della Repubblica in merito alla legittimità o meno delle intercettazioni delle conversazioni telefoniche del Capo dello Stato. Gli elementi di questa pronuncia che qui interessano sono in particolare quelli riguardanti la definizione da parte della Corte del ruolo e delle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica.

Anche se non è la prima volta che la Consulta affronta importanti questioni in tema di Presidente della Repubblica<sup>159</sup> in quest'occasione i giudici costituzionali hanno tracciato una ricostruzione generale e approfondita di tutte le principali

---

<sup>156</sup> L. Carlassarre, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere* in M. Luciani, M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, p. 123-153.

<sup>157</sup> V. Lippolis, G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013; O. Chessa, 2011; G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, cit. p. 114; S. Ceccanti, *Rieletto ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2013, p. 3; e G. Galipò, *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit. pp. 49-90.

<sup>158</sup> S. Gianello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1-2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. AIC*, 2013, 3, p. 25.

<sup>159</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 154/2006, sul cd. caso Cossiga, in merito al quale è qui sufficiente richiamare a R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *Il caso Cossiga. Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino 2003. Corte cost. sent. n. 200/2006, inerente il conflitto sorto tra il Presidente Ciampi e il ministro della Giustizia Castelli in merito alla spettanza del potere di grazia, v. L. Elia, *La sentenza sul potere di grazia: dal testo al contesto*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); F. Benelli, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia. Una sentenza di sistema*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 5 giugno 2006; A. Pugiotto, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla presidenza Napolitano)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 1/2011, 14 gennaio 2011.

tematiche presidenziali, svizzerando e cercando di dare risposta alle questioni più annose<sup>160</sup>.

Anzitutto, la Corte configura il Presidente come «quarto potere [...] al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra delle parti, [con] competenze che incidono su ognuno dei [...] poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio»<sup>161</sup>.

La Corte parte dall'assunto che il Presidente della Repubblica è organo *super partes*, perché «collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato, e naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio»<sup>162</sup>, in modo così da configurare il Presidente quale «magistratura di influenza [in funzione] di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitare o ad inerzia»<sup>163</sup>. Si aggiunge poi che questa impostazione è suffragata che anche dall'art 87 Cost., là dove interpreta la funzione di rappresentanza dell'unità nazionale «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica».

Secondo la Corte, quindi, il Presidente è sì un organo di garanzia – secondo la già vista tesi tradizionale – pur tuttavia non è privo di «concreta incidenza sul sistema»<sup>164</sup>. Una ricostruzione che peraltro segue l'impostazione giurisprudenziale già affermata dalla Corte con le pronunce sul potere di grazia.

Pare quindi che i giudici costituzionali abbiano voluto ribadire, e per certi versi dettagliare e approfondire<sup>165</sup>, l'impostazione tradizionale del Presidente della

---

<sup>160</sup> Cfr. M. Ainis, in *La Stampa*, 17.01.2013.

<sup>161</sup> Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 8.2 cons. dir..

<sup>162</sup> *Ibidem*.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> M.C. Grisolia, *Un nuovo «tassello» nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, p. 116.

<sup>165</sup> Tant'è che c'è chi si chiede se vi fosse effettivamente bisogno di «spingersi fino a questo punto, senza fermarsi ad argomentazioni di più ampio respiro sul ruolo del Presidente nel nostro ordinamento, ma scendendo così nel dettaglio circa la descrizione di una delle sue principali funzioni», M. Timiani, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 119.

Repubblica garante e arbitro, forse per porre un freno alle teorie marcatamente “evoluzionistiche” inclini ad assegnare al Presidente ruoli di indirizzo politico propri delle forme di governo semi-presidenziali<sup>166</sup>.

Quest’aspetto potrebbe però essere una conferma, seppur indiretta e solo ipotetica, della prassi di “allargamento delle funzioni” degli ultimi settennati, attraverso la quale la Corte invia «un implicito segnale verso una “maggiore normalità costituzionale” che consenta all’organo presidenziale di riposizionarsi entro il limiti tradizionali»<sup>167</sup>.

Inoltre, in alcuni passaggi della sentenza paiono riecheggiare alcune delle ricostruzioni elaborate da Constant<sup>168</sup>, soprattutto quanto la Corte afferma che «tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali»<sup>169</sup>.

L’altro elemento che qui in particolare interessa è la lettura che la Corte fa delle attività informali del Presidente della Repubblica: queste vengono definite attività strettamente connesse e propedeutiche a quelle formali, quasi delineando una forte connessione tra aspetti personali e funzionali<sup>170</sup>.

Tuttavia, la Corte né riconduce le attività informali tra le prerogative presidenziali esplicite, né tanto meno le stigmatizza. Agganciandole però a quelle formali le dota, potremmo dire, di una certa copertura costituzionale, della quale non si può non tenere conto.

---

<sup>166</sup> C. Fusaro e, in modo diverso, O. Chessa.

<sup>167</sup> M.C. Grisolia, *Un nuovo «tassello» nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, p. 117.

<sup>168</sup> A. Sperti, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte Costituzionale*, cit., p. 5. ; S. Gianello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2013, 3, p. 23.

<sup>169</sup> Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 8.2. cons. dir..

<sup>170</sup> M.C. Grisolia, *Un nuovo «tassello» nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, p. 117.

Si potrebbe dire che, per certi aspetti, troviamo in questa ricostruzione operata dalla Corte tutti gli elementi delle impostazioni teoriche fin qui viste, ma con dei peculiari elementi di razionalizzazione in più offerti dai giudici costituzionali: funzione di garanzia; imparzialità; ruolo attivo; corretto funzionamento dei poteri dello Stato; stabilità del sistema politico; unità nazionale; poteri informali di intervento e raccordo; coesione sociale. Tutti elementi che ritroviamo sparsi nelle varie ricostruzioni teoriche.

In estrema sintesi, il Presidente della Repubblica è quindi garante del sistema costituzionale, tuttavia non è del tutto estraneo ai processi politici in quanto magistratura di influenza dotata di poteri informali in grado di consentire il buon andamento dei processi politici. Egli è inoltre garante dell'unità nazionale sotto ogni suo aspetto: territoriale, politico, sociale.

Utilizzando un'espressione di sintesi potremmo dire che la Corte configura il Presidente della Repubblica come garante politico dell'unità costituzionale. Garante per tutte le funzioni di controllo e bilanciamento già viste; politico perché si tratta di un organo, seppur non propriamente di rappresentanza, comunque inserito nel circuito decisionale politico; unità costituzionale che ricomprende tutte le esigenze di stabilizzazione e compattezza affinché un sistema democratico possa funzionare regolarmente, soprattutto con riferimento alla corretta trasmissione tra rappresentanti e rappresentati, ossia tra popolo e istituzioni.





## II.

### **IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ALLA LUCE DELLA CRISI DEL SISTEMA DI RAPPRESENTANZA POLITICA**

#### **1. Il sistema costituzionale di rappresentanza politica: prospettive storiche e problemi attuali**

Fin qui si è cercato di dimostrare quanto siano complesse e articolate le questioni giuridiche che ruotano intorno alla figura presidenziale delineata dalla Costituzione. In particolare, si sono analizzati gli elementi costituzionali fondamentali dell'organo Presidente della Repubblica, le sue funzioni di vertice dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale.

Si è poi tentato di ricostruire i molteplici percorsi interpretativi che hanno impegnato la letteratura costituzionale in oltre sessant'anni di mutamenti costituzionali, politici e sociali.

Da tutto ciò sono emerse le rilevanti problematiche connesse alla trasformazione del ruolo presidenziale e le più generali ripercussioni sul modello di forma di governo. Per tentare di andare più a fondo della questione occorre indagare quali potrebbero essere le cause che hanno portato, sempre di più negli ultimi anni, il ruolo presidenziale a diventare il fulcro (nel bene e nel male) del sistema costituzionale italiano.

I problemi e le tensioni che ruotano intorno alla rappresentanza politica, e in generale al sistema di rappresentanza delineato dal circuito partiti-parlamento-governo, sono probabilmente un angolo di visuale privilegiato per tentare di analizzare alcune delle possibili cause all'origine delle trasformazioni – effettive o presunte – del ruolo e delle funzioni del Presidente della Repubblica.

Il tema della rappresentanza è, come noto, sterminato e complesso; e non sarà certo questa la sede per approfondirne i contorni o risolverne le questioni. Tuttavia, l'importanza per il tema che qui interessa è notevole: è chiaro, infatti, che qualsiasi evoluzione del ruolo presidenziale in Italia è connessa al sistema di rappresentanza politica, ossia a quel circuito che va dai partiti al Parlamento al Governo.

Si tratta dunque preliminarmente di capire, per brevi cenni, come sia configurato e quali siano gli eventuali problemi del sistema di rappresentanza italiano, per poi analizzare e valutare quali siano le connessioni tra tale sistema e il Presidente della Repubblica e quali le problematiche che oggi tale connessione eventualmente presenta.

La rappresentanza è il *genus* che si applica a qualsiasi ambito: politica, giuridica, personale, societaria, etc.; la rappresentanza politica è una sua *species*: ossia quella riferita alla rappresentazione degli interessi organizzati in un ordinamento giuridico dotato di un sistema politico ed è quella che qui interessa e che si cercherà di analizzare.

Una precisa definizione di cosa sia la rappresentanza politica non è affatto agevole. Innumerevoli sono stati, infatti, i tentativi di definire in modo chiaro i contenuti e le caratteristiche, nonché tentare di definire quali siano i meccanismi che stanno alla base del rapporto che intercorre tra rappresentanti e rappresentati.

Rousseau, per esempio, ritiene non praticabile un effettivo sistema di rappresentanza, nel suo pensiero infatti la sovranità è definita come un elemento non rappresentabile ed egli afferma che per di più sarebbe «contro l'ordine naturale delle cose che la maggioranza governi e la minoranza sia governata». Per il filosofo francese quindi l'unica via praticabile quindi è quella di una sorta di rappresentanza essenzialmente tecnica, dove i prescelti sono legati da un nesso di totale identità con il popolo, del quale sono solo portavoce revocabili in qualsiasi momento<sup>171</sup>.

All'opposto si pone l'impostazione di Montesquieu, che ritiene invece la rappresentanza politica come l'unica via praticabile, poiché è impossibile una rappresentanza diretta da parte di tutti i cittadini.

Per Kelsen – e più recentemente per Popper – poi, la rappresentanza è una *fictio iuris*, pur necessaria, mentre per Vittorio Emanuele Orlando essa non è altro che la scelta dei più capaci, di coloro che sono in grado di dirigere efficacemente la

---

<sup>171</sup> Su questo punto molto noto è il passaggio: «La sovranità non può essere rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta; essa è la medesima o un'altra; non c'è via di mezzo. I deputati del popolo, dunque non sono né possono essere i suoi rappresentanti; essi non sono che i suoi commissari: essi non possono concludere nulla in via definitiva. Ogni legge che il popolo in persona non abbia ratificata è nulla, non è una legge», J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, trad. M. Garin, Laterza, Roma 2000, p. 102.

cosa pubblica; Schmitt invece ritiene importante evidenziare che la rappresentanza politica poggia sulla «volontà generale» e non invece sulla «volontà di tutti».

Questi due concetti, volontà generale e volontà di tutti, appaiono a prima vista molto simili, tuttavia, come è stato autorevolmente notato, fanno riferimento a realtà diverse: la volontà di tutti è la somma di ogni singola volontà individuale e pertanto potrebbe essere pari al numero dei rappresentati; la volontà generale non è invece la somma di tutte le volontà, bensì la sintesi. Rappresentare la volontà generale è possibile, rappresentare la volontà di tutti è invece, di fatto, impossibile<sup>172</sup>.

In questo passaggio si scorge il primo elemento fondante e ricorrente in tema di rappresentanza: essa si fonda per forza di cose sull'approssimazione, ed anzi l'obbiettivo stesso della rappresentanza è proprio quello di partire dalle volontà indistinte di tutti (la descritta poco sopra «volontà di tutti») e di procedere per una serie – potenzialmente infinita – di approssimazioni per giungere quanto più possibile vicino alla volontà generale.

In un certo senso – e anche qui con una buona dose di approssimazione e fantasia – si potrebbe dire che la rappresentanza sta alle scienze giuridiche come il  $\pi$  sta alla matematica: così come il  $\pi$  è utilizzato in matematica per giungere ad un numero quanto più possibile vicino all'area del cerchio, così la rappresentanza politica serve nel diritto costituzionale per soddisfare quanto più possibile gli interessi di tutti.

Questi brevi cenni teorici, e in particolare il riferimento ad alcuni di coloro che sono stati tra i teorici del moderno concetto di rappresentanza politica, fanno capire quanto sia complesso elaborare una definizione univoca del concetto di rappresentanza politica e, soprattutto, risolvere i nodi e le apparenti contraddizioni dovute alla sua polivalenza concettuale.

Occorre porsi alcune domande preliminari: che cos'è la rappresentanza politica? I fatti storici quali evidenze fanno emergere? Quali sono le ragioni di crisi del sistema di rappresentanza politica? e perché il presidente della Repubblica è chiamato in causa in questa crisi?

---

<sup>172</sup> A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 1989, pp. 546 - 541 ss..

La rappresentanza politica è innanzitutto un fatto sociale: da quando l'uomo esiste, essa si manifesta come realtà associativa, come esigenza propria di ogni comunità, anche piccolissima: in ogni comunità umana *molti* tendono ad affidare ad *alcuni* le loro istanze<sup>173</sup>. Questo offre un primo elemento fondamentale: la rappresentanza politica preesiste allo Stato, ai suoi organi e alla legge, preesiste alla stessa democrazia e alle sue procedure.

Il diritto, allora, come si pone dinanzi al fenomeno sociale della rappresentanza politica? Sicuramente può offrire alcuni strumenti attraverso cui la rappresentanza può funzionare nel modo migliore<sup>174</sup>, elaborando così modelli tendenziali per favorire quanto più possibile «la coincidenza tra rappresentanza politica vincente e potere politico, affinché esso coincida con il rapporto di rappresentanza quale si determina nella realtà»<sup>175</sup>.

Il diritto da solo non riesce a spiegare del tutto i meccanismi della rappresentanza politica, poiché essa «funziona di per se stessa, come fatto della vita politica, indipendentemente dal diritto»<sup>176</sup>. Il diritto può quindi consentire alla rappresentanza politica «di nascere, svolgersi, morire secondo modalità giudicate dalla comunità utili o necessarie (il diritto elettorale, i diritti di libertà, a cominciare da quello di associazione e di manifestazione del pensiero, e così via), ma il diritto non entra nella rappresentanza politica come tale»<sup>177</sup>.

### 1.1. Alcune premesse elementari

Poste queste brevi premesse, occorre entrare nello specifico del rapporto tra sistema di rappresentanza politica, forma di governo e presidente della Repubblica, così come questi elementi sono delineati dal punto di vista giuridico, evidenziando inoltre alcuni nuclei costitutivi del concetto di rappresentanza.

---

<sup>173</sup> Cfr. D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza politica e partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 531. Oppure basti pensare alla sempre presente tendenza a costituire nuovi movimenti collettivi per la tutela di interessi nuovi o differenziati, di gruppi sociali nuovi o riaggregati: cfr. G. Pasquino, *Crisi dei partiti e governabilità*, Il Mulino, Bologna 1980, pp. 128 ss..

<sup>174</sup> Questa impostazione si pone all'opposto della visione organicista e astratta della rappresentanza politica, dove si finisce, nei fatti, per considerare lo Stato (la Nazione) quale organo esercente la sovranità, mentre il popolo è portatore di un *nudum jus* ma incapace di esercitarlo. Si veda G. U. Rescigno, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. dir.*, 1995, pp. 549 ss..

<sup>175</sup> G. U. Rescigno, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, cit., p. 556.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 557.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 560.

Una prima premessa che occorre fare deriva dall'assunto, ormai pacifico, della stretta correlazione che intercorre tra il sistema di rappresentanza politica delineato dalla legge elettorale e la forma di governo. Nei modelli parlamentari contemporanei l'uno è funzionale all'altro, tendenzialmente in modo inscindibile, e la corretta coordinazione tra questi due elementi è requisito fondamentale per la stabilità del sistema costituzionale<sup>178</sup>. Questo è dimostrato non solo dalla genesi storica della rappresentanza politica, ma anche dagli istituti positivi attualmente vigenti nella maggior parte degli ordinamenti, sia a livello locale e nazionale che europeo e internazionale<sup>179</sup>.

Risulta ancora controverso il confine tra il concetto di rappresentanza giuridica nel diritto privato e la rappresentanza politica nel diritto pubblico. In particolare il problema sorge riguardo al contenuto effettivo di tale distinzione. Infatti, spesso, pur continuando ad affermare l'esistenza di tale distinzione, si cerca ugualmente di spiegare i confini della rappresentanza politica attraverso le forme della rappresentanza giuridica<sup>180</sup>, nel tentativo applicare regole precise ad un ambito che risulta essere piuttosto quello dei principi<sup>181</sup>.

Lo stesso problema riguarda anche la distinzione tra responsabilità giuridica e responsabilità politica<sup>182</sup>.

## 1.2. Rappresentanza giuridica e rappresentanza politica

Abbiamo visto quanto siano rilevanti le conseguenze derivanti dalla tipologia di responsabilità che si assegna al presidente della Repubblica e quanto le opinioni

---

<sup>178</sup> B. Malaisi, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, p. 120.

<sup>179</sup> Cfr. S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, p. 19.

<sup>180</sup> Come giustamente ha da subito messo in luce la dottrina più attenta, «c'è sempre un latente vizio di metodo nel partire dal diritto privato per arrivare a quello pubblico: quello di partire dal sottoposto per determinare le caratteristiche del superiore, e cioè di spiegare risalendo dal basso verso l'alto una serie di processi che invece hanno il loro manico in alto, e che dunque discendono dall'alto verso il basso», G. Sartori, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, IV, II serie, n. 4, Sansoni, Firenze 1957, p. 547.

<sup>181</sup> R. Dworkin, *Taking right seriously*, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts 1978, p. 91 ss..

<sup>182</sup> Molto interessanti furono i problemi sollevati dai giacobini, che risultano utili oggi per far emergere alcune contraddizioni del concetto di rappresentanza così come discusso ed elaborato dai teorici francesi. Sul punto v. G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, Relazione al Convegno AIC, Alessandria 17 e 18 ottobre 2008, in [www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it).

siano discordanti in tal senso: o il presidente, in forza dell'art. 90, è responsabile esclusivamente da un punto di vista giuridico per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, oppure, in forza delle prerogative di incidenza nel sistema politico, allo stesso è imputabile anche una qualche tipologia di responsabilità politica.

Ad una prima osservazione emergono alcune profonde differenze tra l'istituto della rappresentanza giuridica e quello della rappresentanza politica.

Della rappresentanza giuridica si possono sottolineare alcune caratteristiche: 1) i soggetti sono sempre determinati o determinabili precisamente; 2) può ricadere su qualunque soggetto giuridico, persona fisica, persona giuridica, stati; 3) il rappresentante deve agire in nome e per conto del rappresentato.

La rappresentanza politica è contraddistinta invece da altri fattori: 1) i soggetti rappresentanti non sono esattamente individuabili; 2) non vi è alcun obbligo di spendere il nome; 3) il rappresentante politico agisce nell'interesse di alcuni individui, gruppi, è un "per conto" non riconducibile a criteri oggettivi<sup>183</sup>.

Da dove si può partire allora per analizzare il problema? Quali possono essere gli elementi che offrono la visuale migliore per capire i termini della rappresentanza politica? La rappresentanza politica in quanto concetto polivalente è inevitabilmente collegata ad altri temi, primo fra tutti quello della sovranità popolare<sup>184</sup>. È chiaro, infatti, che la rappresentanza come fatto sociale diventa rappresentanza politica *tout court* solo laddove la sovranità appartiene al popolo; il diritto tende proprio a ricercare quegli strumenti che rendono il più possibile effettiva questa appartenenza. Per questo motivo occorre disegnare un profilo delle basi teoriche su cui poggia il concetto di sovranità popolare.

## **2. La rappresentanza politica moderna: sovranità popolare, nazione, volontà generale**

All'inizio della moderna rappresentanza politica si trovano alcuni concetti che sono contemporaneamente l'origine e il fine della rappresentanza stessa. Ogni

---

<sup>183</sup> G. U. Rescigno, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, cit., pp. 546-547.

<sup>184</sup> Questo aspetto è ancor più fondamentale nel nostro ordinamento, in quanto è la stessa Costituzione che nel suo primo articolo, al comma 2, definisce il popolo quale soggetto in capo al quale ricade la sovranità popolare: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

caratteristica stessa della rappresentanza e ogni sua possibile spiegazione teorica dipendono da come questi concetti vengono trattati.

La «sovranità popolare», così come la «rappresentanza politica», sono due istituti elaborati dal costituzionalismo moderno, conquista del periodo rivoluzionario, che hanno entrambe un'origine «borghese, cioè elitaria»<sup>185</sup>. Secondo alcuni, ancora oggi manterrebbero tali caratteristiche e per funzionare efficacemente avrebbero sempre bisogno di «un progetto di civiltà “alta”, illuminata»<sup>186</sup>, di conseguenza non accessibile a tutti. In una diversa concezione il modello di sovranità popolare si riduce nei fatti ad una *one day democracy*<sup>187</sup>: dove il rapporto tra rappresentato e rappresentante si esprime e si esaurisce il giorno delle elezioni.

È chiaro come una dinamica di questo tipo deprima l'intero sistema di rappresentanza, rischiando facilmente di giungere fino a non attribuire al corpo elettorale «alcun rilievo soggettivo e al momento elettorale solo un valore tecnico per la selezione dei componenti l'organo rappresentativo, privo di risvolti politici e di effetti giuridici»<sup>188</sup>, salvo quello della formazione stessa dell'organo parlamentare. Quasi come se al popolo, seppur sovrano, fosse riservato un atteggiamento di sospetto «se non proprio di sfiducia»<sup>189</sup>.

Tutto questo potrebbe però essere il frutto più che altro di una eccessiva costruzione teorica degli istituti che ruotano intorno al concetto di rappresentanza, costruzione che spesso corre il rischio di astrarre eccessivamente alcuni dei suoi principi, fra i quali rientra proprio il concetto di sovranità popolare. Basti pensare a come esso sia stato elaborato a partire dal concetto di «Nazione». Può così

---

<sup>185</sup> P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffè 2007, p. 202.

<sup>186</sup> G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* cit..

<sup>187</sup> Non può che venire alla mente anche un altro scritto di G. U. Rescigno, *Costituzione italiana e stato borghese*, Savelli, Milano 1977, p. 111, dove l'A. provocatoriamente affermava «la nostra democrazia, consacrata dalla nostra Costituzione, è seria, ordinata, regolata e responsabile. Proprio per questo ha una gran paura del popolo, che è disordinato, sregolato, irresponsabile e irragionevole. È giusto quindi che il popolo sia difeso da se stesso, che la democrazia si celebri senza di esso, o tutt'al più, quando proprio non se ne può fare a meno, sia ammesso con circospezione a celebrarne i riti in occasioni scaglionate nel tempo e rigorosamente predeterminate nei modi e nelle forme: le elezioni, appunto, l'unica cerimonia costituzionale a cui il popolo è ammesso. Avvengono ogni tanti anni, si entra in una cabina, si segna una croce e poi basta. Al resto ci pensano i politici di professione».

<sup>188</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino 2001, p. 10.

<sup>189</sup> P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, cit., p. 205.

accadere che l'intero sistema si 'scontri' con i fatti sociali e del diritto, rimanendo sullo sfondo come insieme di concetti incapaci di spiegare se stessi.

### 2.1. Il concetto di «Nazione»

Nell'impostazione classica del moderno concetto di rappresentanza politica se la «sovranità popolare» è il profilo dinamico della rappresentanza, ossia *il* popolo decidente, essa deve necessariamente trovare anche un profilo statico, ossia in grado di unificare *quel* popolo decidente, altrimenti essa non è in grado di esprimersi. A tale scopo è stato elaborato il concetto di «Nazione». Tuttavia anche tale concetto risente di tutta l'artificiosità della costruzione teorica. Far sorgere dal 'nulla' questo nuovo soggetto, la Nazione, risponde all'esigenza di rimediare ad un possibile pericolo: l'incapacità della rappresentanza moderna di unificare le volontà degli elettori e degli eletti orientandole verso fini tendenzialmente univoci.

Il nuovo concetto di rappresentanza reca in sé un serio rischio di disgregazione<sup>190</sup> e già gli stessi teorici della Rivoluzione ne erano consapevoli. Tagliati forzosamente tutti i legami con *l'Ancien Régime*, o comunque nel tentativo di tagliarli, altro non resta che un'ampia e diffusa molteplicità di individui, di singoli incapaci di formare autonomamente una realtà unica: sono una mera sommatoria<sup>191</sup> in balia del potere dominante, passando così dal facilmente individuabile *dominus* medievale all'incerto e sfuggente *dominus* moderno. Il nuovo fattore unificante sarebbe dovuto essere il concetto di «Nazione», in quanto «La disomogeneità indotta dall'elezione personale veniva allora attenuata dalla finalizzazione che gli eletti assumevano nel loro mandato: quella di perseguire gli interessi generali e uniformi simboleggianti il concetto di nazione». La rappresentanza passa così dall'essere un fatto sociale, esigenza di ogni comunità, ad un atto statale di sola proiezione del rapporto tra il «nudo cittadino»<sup>192</sup> e *uno* dei suoi rappresentanti (non il *suo* rappresentante).

---

<sup>190</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p. 5.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> M. Rosboch, *La Rivoluzione francese*, atti dal seminario "Winter School" tenutosi a Val della Torre dal 16 al 18 gennaio 2009, *pro manuscripto*.



Il principio di sovranità popolare potrebbe così risultare completamente «svuotato», rimanendo al massimo sullo sfondo, come semplice categoria concettuale giustificatrice di un assetto che, in realtà, è una «ombra della sovranità del popolo, piuttosto che vera e propria sovranità»<sup>193</sup>.

Non solo, esistono anche altri motivi per i quali il concetto di sovranità popolare, così come elaborato nella teoria, lascia oggi insoddisfatti: «prefigurava una società centripeta non policentrica»<sup>194</sup> o, meglio, tendeva a renderla centripeta. Nella teoria si aspirava ad un «modello di società monistica non pluralistica»<sup>195</sup>, per questo si è tentato di azzerare ‘dall’alto’ tutte le pluralità. Tuttavia si è rivelato un tentativo impossibile, in quanto il fatto sociale è molto più complesso di quanto si possa analiticamente ricostruire.

Appare quindi chiaro come avvenga proprio in questo preciso momento storico «il passaggio da una rappresentanza del popolo inteso come tale (gli elettori), ad una di esso inteso come rappresentazione astratta e indefinita (la nazione)»<sup>196</sup> e se il popolo e la nazione non coincidono più, allora inevitabilmente si finisce col «realizzare una separazione fra i rappresentati e i soggetti rappresentati»<sup>197</sup>. Questo assetto ha influenzato – e influenza tuttora – ogni discorso intorno alla rappresentanza politica.

## 2.2. Il popolo, un soggetto reale

Da tutto ciò pare emergere come molti dei problemi che ruotano intorno al concetto di rappresentanza non si possano ridurre unicamente alla scelta del modello elettorale, ma è necessario tornare al fondamento stesso della rappresentanza, riflettendo su quali siano i pilastri su cui essa poggia.

Qualsiasi modello di rappresentanza non può rinunciare al «mantenimento di un legame, di un collegamento, fra i rappresentanti e rappresentati»<sup>198</sup>.

---

<sup>193</sup> A. de Tocqueville, *L'assetto sociale e politico della Francia prima e dopo il 1789*, in *Scritti politici*, a cura di N. Matteucci, vol. I, Utet, Torino 2001, p. 225.

<sup>194</sup> A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, cit., p. 558.

<sup>195</sup> A. Pizzorno, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. Berger, *L'organizzazione degli interessi in Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, trad. it. M. Vecchi, Il Mulino, Bologna 1983.

<sup>196</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p. 7.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>198</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p. 7.

In questo senso non sono forse nemmeno sufficienti i pur utili e necessari strumenti di partecipazione diretta (referendum, primarie, laboratori politici, partiti liquidi, ecc.)<sup>199</sup>, quanto piuttosto di *rapporti*, legami, appartenenze, quelle che preesistono allo Stato; rapporti intensi proprio secondo quel significato che spesso atterrisce chi insistentemente ricerca una *neutralità* che è umanamente (e per fortuna) impossibile. Ben inteso, ci si riferisce a quelle naturali coagulazioni sociali proprie di ogni comunità umana, non si intende mettere in discussione i fondamentali concetti di terzietà e imparzialità, che non vanno mai esclusi.

Occorre in sostanza avere come termine di confronto un soggetto reale, il popolo, e non le sue raffigurazioni presuntive come Nazione, volontà generale, interesse generale. Questo serve non solo per ristabilire le dinamiche fisiologiche della rappresentanza politica, ma soprattutto perché la sola costruzione astratta della rappresentanza è origine di numerosi rischi. La storia recente dimostra come sia stato breve il passaggio dai concetti teorici di nazione (volontà generale, interesse generale, ecc.) a quello di Stato sovrano, proseguendo poi verso gli Stati totalitari; attraverso delle finzioni, infatti, si è tentato di spostare la titolarità della sovranità e del conseguente potere rappresentativo dal popolo al popolo-Stato, giungendo così solo ad uno Stato sovrano, etico e totalitario<sup>200</sup>. Se si lascia spazio a finzioni o astrazioni – in alcuni casi forzando la realtà – risulta poi molto più difficile riconoscere i limiti entro cui tali finzioni o astrazioni operano.

In questo ambito è coinvolta anche una grossa parte delle problematiche del parlamentarismo italiano. Infatti il Parlamento italiano sconta oggi proprio l'astrattezza dei concetti originari che ne hanno suscitato la nascita. In questi termini si spiega la progressiva emarginazione della Camera e del Senato, che sono proprio quegli organi che maggiormente dovrebbero esprimere il legame con la rappresentanza popolare, in favore del rafforzamento degli organi decidenti, il Governo e la magistratura. Se il modello di rappresentanza è mal costruito la prima (e forse unica) vittima istituzionale è proprio il Parlamento.

---

<sup>199</sup> Proprio la liquidità è stata da alcuni indicata come il modello da seguire nei moderni sistemi di rappresentanza: F. Anderlini, *Il partito liquido e la durezza del territorio*, in *Il Mulino*, 2009, p. 199 ss., cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, trad. it. di S. Minucci, Laterza, Roma-Bari 2002.

<sup>200</sup> Cfr. E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit.; e vedi anche M. Fioravanti, *Costituzione e Stato di diritto*, in *Filosofia politica*, n. 2, 1991.

### **3. Rappresentanza e parlamentarismo. Evoluzione storica e prospettive attuali**

I testi normativi che regolano il funzionamento degli organi parlamentari riflettono, da sempre, la volontà della politica, ossia dei rappresentanti. Scorrendo brevemente alcuni dei passaggi della storia del parlamentarismo italiano ci si accorge di come le scelte regolamentari abbiano direttamente influito sul rapporto tra i rappresentanti e i rappresentati.

Nel 1919 con la riforma del Regolamento della Camera dei deputati, vennero introdotti due fondamentali istituti: le «Commissioni» con competenza ripartita per materia – in sostituzione degli «uffici» con competenza indifferenziata – e i gruppi politici<sup>201</sup>. Da questo momento l'istituto della rappresentanza politica si legò indissolubilmente alle dinamiche degli organi interni delle Camere.

Alcuni degli aspetti fondamentali dell'assetto parlamentare come è oggi conosciuto sono il frutto in realtà di provvedimenti legislativi o regolamentari precostituzionali. Infatti, se la riforma regolamentare del 1919 introdusse i concetti di gruppi e commissioni, dalla riforma fascista del 1939<sup>202</sup> nacque il concetto di commissione con funzione anche legislativa, nonostante si trattasse di una riforma che, come è noto, aboliva il concetto stesso di rappresentanza politica democratica.

Nel 1948 la Costituzione repubblicana diede ampio spazio al concetto di rappresentanza politica, ai gruppi e alle commissioni parlamentari; così come per molti altri disposti costituzionali si venne a creare un armonico connubio tra gli istituti previgenti e le impostazioni politiche e culturali dei componenti dell'Assemblea costituente<sup>203</sup>. Come emerge chiaramente dal testo costituzionale,

---

<sup>201</sup> I. Cardarelli, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle camere*, in *Dir. soc.*, 1993, p. 710.

<sup>202</sup> Legge 19 gennaio 1939, n. 129 istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

<sup>203</sup> Ci si riferisce, per quanto riguarda la rappresentanza politica, al comma 2 dell'art. 1 «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione», all'art. 49 «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e all'art. 67 «Ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»; all'art. 72 per quanto riguarda i gruppi e le commissioni parlamentari e in particolare il comma 1 per quanto riguarda le commissioni e il comma 3 per quanto riguarda i gruppi «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

il parlamento deve essere organizzato quanto più possibile per rispondere alle esigenze di rappresentanza e trasparenza. L'istituto dei gruppi parlamentari, ad esempio, trova così un ancoraggio molto forte e preciso nella nostra Costituzione, trattandosi effettivamente di una «entità minima di aggregazione necessariamente e costituzionalmente presupposta dell'organo rappresentativo della volontà popolare»<sup>204</sup>.

Tuttavia, tale esigenza di raccordo una volta era garantita dal rapporto tra elettori, partiti, eletti e gruppi parlamentari, mentre oggi è fortemente indebolito il ruolo dei partiti, fatto che ha portato una crisi in tutto il sistema di rappresentanza, e il compito di colmare questo vuoto è in parte ricaduto sul Presidente della Repubblica.

Le varie riforme dei regolamenti parlamentari fino al 1971 confermano questa impostazione: si cerca di rispondere alla sempre più pressante esigenza di rappresentatività di alcuni settori del paese.

Questo assetto era forse inevitabile: l'Italia è stata ricostruita dai partiti, i fondatori della Repubblica; pertanto era inevitabile che questi ne dirigessero poi anche tutte le maggiori attività, a partire dal sistema parlamentare e dai processi di rappresentanza. Non deve perciò stupire che il sistema politico italiano si sia sviluppato «nel senso di una forte iperpartitizzazione»<sup>205</sup>.

---

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.»; infine l'art. 82 «Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.».

<sup>204</sup> B. Malaisi, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, cit., p. 119.

<sup>205</sup> F. Pizzetti, *Riforme elettorali, maggioritario e garanzie costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1994, p. 129. Il fenomeno della «partitocrazia» non è così recente come spesso si pensa, ma era già discusso tra la fine degli anni cinquanta e l'inizio degli anni sessanta: V. Crisafulli, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 1958; L. Elia,

Il parlamentarismo italiano, incentrato dalla metà degli anni settanta su di un funzionamento eccessivamente inclusivo – o in certi casi unanimistico – porterà con sé una profonda distorsione: «la regressione del principio di responsabilità»<sup>206</sup>. Ossia per garantire a tutti un certo livello di partecipazione è diventato quasi impossibile individuare i responsabili ultimi dell'indirizzo politico.

Il passaggio che ha reso possibile la nascita dei parlamenti moderni è segnato dal momento in cui i rappresentanti si considerano autonomamente in grado di prendere decisioni. In tal senso, un ruolo importante è stato giocato dall'evoluzione delle concezioni di divieto di mandato imperativo, esso si pone infatti «come una condizione necessaria – sebbene non certo sufficiente – per affermare la sovranità dell'assemblea»<sup>207</sup>.

«Con la conquista della sovranità del parlamento borghese, a decidere non è più il sovrano, ma sono direttamente i rappresentanti»<sup>208</sup>, che equivale a dire che il compito di elaborare una sintesi delle diverse istanze particolari non è più del sovrano, ma degli stessi rappresentanti. Questo si discosta dal modello medievale fondato sul vincolo di mandato, dove è necessario un soggetto terzo mediatore che, ultimamente, decide. Con la progressiva trasformazione e con il progressivo indebolimento del vincolo di mandato, infatti, i rappresentanti diventano maggiormente liberi di mediare, di plasmare le loro posizioni. In sostanza, si può sostenere che la nascita del parlamentarismo moderno trae origine proprio dalla trasformazione della rappresentanza politica: la capacità dei rappresentanti di decidere da soli è l'elemento imprescindibile attraverso cui si potrà arrivare ad estromettere totalmente il sovrano e la sua sovranità, per trasferirla al popolo, ai rappresentanti. In questo si può rintracciare probabilmente un'altra sfumatura dell'astrattezza originaria della rappresentanza: non è la sovranità a spostarsi dal

---

*Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in Partiti e democrazie: atti del terzo convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Cinque Lune, Roma 1964, pp. 3 ss..

<sup>206</sup> A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Pol. Dir.* 1989, p. 551.

<sup>207</sup> G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* cit..

<sup>208</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 40.

sovrano al popolo, ma è il luogo in cui essa si manifesta che cambia. Non è la musica a cambiare ma solo lo strumento che la riproduce.

Un ulteriore e più ampio punto di vista è offerto dalla comparazione classica dei sistemi parlamentari, che nella sua espressione più semplificata confronta il sistema europeo continentale francese e quello inglese.

Partendo proprio dal rapporto che lega la forma della rappresentanza (libera o vincolata) e il parlamentarismo, è possibile evidenziare alcuni aspetti delle evoluzioni più recenti. Infatti, considerando l'evoluzione della rappresentanza, emerge come essa sia nata vincolata, per poi diventare libera fino ad essere oggi una rappresentanza sostanzialmente 'in bianco'.

In altre parole, analizzare come gli ordinamenti sono passati dal mandato vincolato a quello libero risulta molto utile per evidenziare alcune dinamiche. Prima fra tutte emerge come non sia indifferente l'avere o il non avere mantenuto un legame tra la rappresentanza libera di "interesse generale" e gli interessi particolari, tipici del mandato vincolato medievale. Laddove i 'fili' sono stati fatti saltare spesso la rappresentanza libera si è ridotta ad una rappresentanza in bianco.

### 3.1. Modelli classici a confronto

In Inghilterra il modello di rappresentanza vincolata non ebbe un'interruzione brusca – come invece avvenne nel continente a seguito della Rivoluzione –, ma si fuse e si evolvse con il concetto moderno di rappresentanza libera. Infatti, il tentativo rivoluzionario di eliminare – in un sol giorno – ogni legame, ogni libera appartenenza e ogni interesse particolare, sostituendo questa intera "rete sociale" con la sola idea di "volontà nazionale", ha prodotto un concetto vuoto e astratto di rappresentanza, che già da tempo dimostra tutte le sue debolezze e tutte la sua inefficacia. Inoltre, seguendo sempre l'impostazione francese, si finisce con il creare un modello dove, nel tentativo di liberare il singolo dalla sua naturale "rete sociale" di rapporti, si sostituisce una ristretta "rete di potere", come abbiamo visto di «origine borghese» e, possibilmente, «illuminato».

Da questo punto di vista, è molto diversa l'esperienza parlamentare inglese, che offre esempi migliori: il graduale passaggio ad una rappresentanza politica libera, senza vincolo di mandato, «non cancella, ma anzi esalta la capacità del

Parlamento di rappresentare il pluralismo sociale e di volgerlo in unità politica»<sup>209</sup>. In questo senso una chiave di lettura viene offerta non solo dal tradizionale «pragmatismo» inglese, ma anche – e soprattutto – da una concezione di sovranità nazionale non astratta, dove cioè non si cerca di rappresentare «un’entità politico-spirituale fittiziamente e forzatamente ricondotta ad una unità». In altre parole, nell’esperienza inglese, a differenza di quanto avviene in quella francese, la rappresentanza libera è stata costruita partendo dall’esperienza storica consolidata e non operando una “tabula rasa” sociale<sup>210</sup> che elabora un concetto di rappresentanza irreali, nei fatti irrealizzabile, in cui, a partire da un’uguaglianza formale, si viene a creare una «sovranità nazionale» di tanti singoli e solitari individui; una ‘nazione’ quella francese (e quella europea poi) prima accuratamente spezzettata, e poi ricomponibile solo entro i confini dettati dalle procedure statali: «Da soggetto reale il popolo si trasforma in soggetto artificiale, socialmente indifferenziato»<sup>211</sup>.

In sintesi, ciò che in Inghilterra è stato un passaggio evolutivo più naturale, in ragione delle divisioni politiche e della maggiore complessità sociale; in Francia è stato per molti aspetti una costruzione teorica a tavolino, un disegno più rigido e probabilmente meno naturale.

In tal senso, torna utile l’analisi della *ratio* originaria del concetto di rappresentanza politica moderna, così come concepita in Francia (soprattutto da Montesquieu) e poi in generale in Europa: il corpo elettorale elegge i rappresentanti non per diritto proprio ma per delega della Nazione e per la Nazione, in quanto questa «non può riunirsi». Tale impostazione, però, portata fino alle estreme conseguenze, potrebbe far arrivare ad affermare che la rappresentanza oggi non serve più e che è possibile una democrazia diretta o quantomeno «continua». Infatti, tutto il corpo elettorale, ogni singolo elettore, potrebbe “riunirsi” in qualunque momento e in qualunque luogo esso si trovi, la

---

<sup>209</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 45.

<sup>210</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 529

<sup>211</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 47.

tecnologia lo permetterebbe<sup>212</sup>. Ciò significa che questa non può essere questa una ragione fondante della rappresentanza e che quindi la teorica francese spesso non aiuta, ma anzi porta fuori strada. Sono altre le ragioni che sostengono il concetto di rappresentanza politica; infatti, la rappresentanza nasce dalle naturali coagulazioni sociali, che ritengono di dover essere rappresentate come aggregazioni e non come singoli. Diversamente, il concetto ridotto di rappresentanza, così come costruito nell'impostazione francese, avrebbe oggi completamente esaurito il suo scopo.

Per questi motivi è necessario ancorare il concetto di rappresentanza politica ad altre argomentazioni logiche, soprattutto per capire quali siano oggi, nel sistema parlamentare italiano, i caratteri della rappresentanza politica e i legami tra rappresentati ed elettori. Vale a dire, come si manifesta oggi la rappresentanza politica? Come si esprime il rapporto fra eletti ed elettori?

### 3.2. Rappresentanza, Parlamento e Governo

Un'interessante chiave di lettura è offerta dalla nota impostazione dicotomica di Duverger sul rapporto tra formazione del Governo e sistema elettorale.

Da molto tempo ormai si discute circa una costante riduzione delle prerogative del parlamento in favore di quelle del governo, sempre meno esecutore e sempre più legislatore. Questo aspetto tende a far sostenere che tale crisi degli organi rappresentativi italiani – Camera dei deputati e Senato della Repubblica – porti con sé anche una vera e propria riforma «strisciante» degli assetti costituzionali della forma di governo.

Tutto ciò è spiegabile solamente in questi termini o vi è lo spazio per trovare delle ulteriori argomentazioni?

Per prima cosa è necessario tenere presente che non si è trattato di una migrazione bilaterale (governo-parlamento) dei poteri, ma dell'inserimento di soggetti nuovi (come ad esempio le istanze sovranazionali), o “vecchi” che hanno accresciuto alcune delle loro prerogative, il Presidente della Repubblica in modo particolare.

---

<sup>212</sup> Per quanto ci interessa, basti pensare a internet, alla posta elettronica e inoltre si pensi a tali mezzi sommati alla telefonia mobile: oggi è possibile raggiungere personalmente ed in modo certificato ogni singolo individuo in ogni momento. Alcuni accenni di tale possibilità li diede autorevole dottrina non molto tempo fa, S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari-Roma 1997, p. 4 ss..



E comunque, anche ammettendo la «fuga di poteri» dal parlamento, bisognerebbe però ammettere che probabilmente essa si sia riversata in diversi soggetti e non in uno solo.

La crisi del sistema di rappresentanza politica italiano non è tuttavia in una crisi irreversibile. Sicuramente sconta la sua congenita difficoltà di pervenire a delle decisioni relativamente veloci, chiare, univoche e soprattutto certe per il raggiungimento dell'interesse generale. Questo aspetto si avverte in modo particolare in ambito sociale, politico ed economico; per questi motivi affiorano in modo sempre maggiore gli intenti di affidarsi a *leader* fortemente legittimati, in grado di prendere rapidamente ed efficacemente decisioni<sup>213</sup>. In questo nuovo contesto si apre però una breccia fondamentale, un rinnovato campo di azione per la rappresentanza e per i parlamenti nazionali: come acutamente osservava Carl Schmitt, «il popolo può solo rispondere, ma non domandare»<sup>214</sup>.

Il modello di rappresentanza basato sulla mediazione partitica è un fatto abbastanza recente e ancora più recenti sono i sistemi che permettono a questa mediazione di funzionare: sistema elettorale, suffragio universale, finanziamento pubblico dei partiti. Tuttavia una prima visione è offerta da Leibholz, che è stato tra i primi ad individuare come punto centrale la sintesi tra interesse generale e interessi particolari. Infatti il modello di mediazione permette ai cittadini di scegliere quello che essi ritengono l'interesse generale del paese, permettendo al contempo di tenere in considerazione i propri interessi particolari e concreti<sup>215</sup>; in sostanza i partiti «fanno sì che il popolo possa apparire nella sfera politica come un'unità realmente attiva»<sup>216</sup>.

Tale impostazione normalmente viene posta in contrasto – o quantomeno in tensione – con il carattere di formazione sociale espressiva della libertà di associarsi con lo scopo di rilevare ed aggregare gli interessi. Tuttavia è proprio l'ambivalenza del fenomeno partitico che ne rivela la peculiarità e la ricchezza<sup>217</sup>;

---

<sup>213</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 561.

<sup>214</sup> C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano 1984, p. 364.

<sup>215</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 535.

<sup>216</sup> Cfr. G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano 1989.

<sup>217</sup> Quelle che possono dirsi le «due anime del partito politico», una che si rivolge principalmente alla società civile e l'altra maggiormente orientata all'apparato organizzativo dello Stato. In effetti il rischio è l'occupazione da parte del sistema dei partiti di tutti gli spazi che il sociale ed il politico possono lasciare a disposizione, distorcendo così quella che è una funzione di mediazione in una

tralasciare uno degli aspetti o porli in contrasto creerebbe un originario errore di impostazione metodologica nella comprensione della rappresentanza politica.

Questa ambivalenza fa capire come la mediazione partitica sposta il problema della democraticità e della rappresentanza dal sistema esterno statale al sistema interno partitico, perché se i partiti diventano i mediatori unici tra lo stato e il popolo allora essi devono riprodurre al loro interno un sistema democratico paragonabile – in termini di efficacia – a quello garantito nell’ordinamento statale<sup>218</sup>. La funzionalità delle istituzioni dovrebbe quindi plasmarsi intorno all’inscindibile binomio democrazia intrapartitica e funzionalità delle istituzioni<sup>219</sup>. Tuttavia, come è stato ampiamente osservato, un’impostazione del genere è molto difficile, vista la difficoltà delle *élites* partitiche a cedere alcune delle loro prerogative. Da questo punto di vista una concreta possibilità potrebbe essere invece offerta dai sistemi di finanziamento pubblico della politica, attraverso modelli che favoriscano un reale «concorso» di tutti i cittadini alla determinazione della politica nazionale<sup>220</sup>.

Una tale impostazione sembra quasi mettere in crisi alcuni concetti fondamentali della teorica rivoluzionaria della rappresentanza: la divisione dei poteri. Infatti, «il soggetto partito diventerà in pratica titolare di una funzione, la funzione di indirizzo politico, non riconducibile a nessuno dei tre poteri ma che unificherà e legherà tutti e tre i poteri»<sup>221</sup>. L’esasperata teorizzazione francese elaborata per preservare i fondamenti del nuovo stato rivoluzionario finirà per metterli pesantemente in crisi, fino a negarli.

### 3.3. La rappresentanza politica “mediata” dai partiti

Come corollario di questa analisi bisogna ricordare anche la predisposizione di «alcuni principi che regolino la vita interna democratica dentro i gruppi»<sup>222</sup>, siano

---

funzione di filtro. Cfr. P. Ardant, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 157 ss. e v. anche A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Introduzione alla Costituzione*, Laterza, Roma 1996.

<sup>218</sup> P. Ridola, *Rappresentanza e associazionismo*, in Aa. Vv., *Rappresentanza e democrazia*, G. Pasquino (a cura di), Laterza, Bari 1988, p. 114.

<sup>219</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 546.

<sup>220</sup> V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., pp. 11 ss..

<sup>221</sup> A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell’eredità della rivoluzione francese*, cit., p. 546.

<sup>222</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p. 90.

essi gruppi partitici o di coalizione: «obbligo di pubblicazione dei regolamenti (statuti), modalità di elezione della presidenza e dei direttivi, libertà totale di presentazione dei disegni di legge, libertà di voto e di emendamento in tutte quelle materie che non riguardino l'indirizzo politico fondamentale o siano legate a questioni di coscienza personale, ma anche potere esclusivo del capo-gruppo di presentare le mozioni di sfiducia e fiducia, quelle di indirizzo politico, e di ritirare tutti gli emendamenti nel caso riguardino materie fondamentali dell'indirizzo politico»<sup>223</sup>, solo per offrire alcuni esempi.

Inoltre l'ipertrofia partitica, che ha caratterizzato per trent'anni il parlamento, si è arrestata nel 1993, e non solo ad opera delle inchieste giudiziarie. Il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario (misto) «ha prodotto anche l'impossibilità di considerare i gruppi parlamentari come espressione dei singoli partiti».

L'attenzione oggi si è spostata sui sistemi di candidatura e sul modello di eventuale coalizione. Questo non significa necessariamente che tutto è semplicemente affidato a logiche della politica, ma piuttosto che «le disposizioni costituzionali e regolamentari confidavano in questo spontaneo allinearsi della rappresentanza politica»<sup>224</sup>. Una elasticità che forse è invece mancata ad alcuni interpreti.

Il parlamento è ormai da tempo destinato a strutturarsi come organizzazione di gruppi più che di singoli. Per evitare che questa trasformazione resti solo sullo sfondo è necessario che i regolamenti parlamentari affermino i gruppi come il luogo prevalente, anche se non esclusivo, della rappresentanza politica, al contempo l'espressione più fedele della realtà sociale e lo strumento del suo armonico funzionamento<sup>225</sup>. Si assiste ad una «nuova natura dei gruppi parlamentari», che, forniti di una adeguata disciplina e di strumenti adeguati, possono diventare un punto di sintesi efficace delle varie tensioni proprie del concetto di rappresentanza politica. Sarebbe possibile coniugare gli interessi della

---

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 93.

<sup>225</sup> *Ivi*, p. 95.

rappresentanza complessiva con quella degli schieramenti elettorali e delle formazioni politiche, senza esasperare le esigenze di visibilità politica<sup>226</sup>.

Attualmente questa distorsione ha trovato delle ‘soluzioni’ alternative e, si spera, provvisorie: il parlamento ha rinunciato alla sua funzione decisoria, perché ha smarrito la sua capacità di rappresentare in modo chiaro, univoco e certo i suoi rappresentati.

Torna qui utile la riflessione di Duverger, che distingue fra «democrazie immediate» e «democrazie mediate»: le prime consentono al corpo elettorale di ‘eleggere’ il governo, eleggendo i rappresentanti in Parlamento; le seconde consentono al corpo elettorale di distribuire soltanto le quote proporzionali di potere fra i partiti, lasciandoli arbitri assoluti nella formulazione e nella dimissione dei governi<sup>227</sup>. In altri termini, la distinzione è fra democrazie che consentono di esprimere «una volontà» o soltanto «una opinione»<sup>228</sup>.

L’Italia è dapprima passata da un sistema a democrazia mediata ad uno a democrazia immediata, per poi tornare parzialmente indietro con la riforma della legge elettorale del 2006. Non sembra che questo sia accaduto in modo del tutto strisciante, ma piuttosto a seguito di almeno tre fattori: il tramonto del partitismo classico; le leggi elettorali; i referendum. Questo sicuramente non ha risolto il problema di fondo dell’equilibrio fra rappresentanza ed espressione diretta della società, tuttavia «costituisc[e] comunque un tentativo finora riuscito di mantenere un nesso Parlamento-Partiti valorizzando forme dirette di espressione della società», consentendo inoltre «più agevolmente l’attivazione di meccanismi di responsabilità di fronte agli elettori per “licenziare il governo” o alternare il ceto politico al governo [...] attribuiscono al popolo sovrano altre funzioni quali la “selezione della leadership”, la legittimazione della stessa, il controllo politico mediante l’attivazione dell’alternanza, l’attivazione delle responsabilità della

---

<sup>226</sup> Si pensi alle possibilità offerte oggi dai sistemi di comunicazione: radio (GR parlamento); televisione (diretta del *question time* ai sensi degli artt. 151 bis, comma 6 R.S. e 135 bis, comma 5 R.C; Internet (recentemente è stata introdotta la possibilità di verificare nel dettaglio tutte le votazioni di ogni singolo parlamentare; infine, la più generale risonanza – in particolare delle questioni più importanti – su tutti ogni tipologia di strumento di informazione.

<sup>227</sup> M. Duverger, *La nostalgie de l'impuissance*, A. Michel, Paris 1988.

<sup>228</sup> *Ibidem*; V. anche D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza politica e partiti politici*, cit., p. 537.

maggioranza e dei governi, la trasmissione di domande politiche direttamente riferite al programma di governo»<sup>229</sup>.

#### **4. Il funzionamento del sistema di rappresentanza politica delineato dalla Costituzione**

Il percorso evolutivo che dall'elaborazione del concetto di rappresentanza ha portato fino alla conformazione dei parlamenti moderni oggi è giunto ad un punto cruciale: la rappresentanza politica si presenta sempre di più con dinamiche multicentriche ed è alla continua e confusa ricerca di nuovi approdi: dai partiti al parlamento; poi al governo; quindi al Presidente della Repubblica e oggi sempre più diffusa anche in rete. D'altronde, come abbiamo visto, la rappresentanza politica ha bisogno di un nesso costante con i soggetti rappresentati, se questo salta essa si sposterà in continuazione fintanto che non troverà un nuovo collegamento.

La diretta conseguenza di questo assetto di rapporti si riverbera immediatamente sullo stesso funzionamento dello Stato, dei suoi organi politici e del suo apparato amministrativo.

Ad esempio, oggi una reale democraticità interna ai partiti non è, infatti, fine a se stessa, ma è una condizione essenziale per la democraticità dell'intero sistema rappresentativo<sup>230</sup>. Tale aspetto è forse oggi uno di quelli maggiormente sottovalutati, in quanto l'attenzione si sta sempre di più spostando sulla velocità delle decisioni e sul pragmatismo, piuttosto che sul contenuto intrinseco di responsabilità ed estrinseco delle procedure democratiche.

I partiti hanno registrato una progressiva e sempre maggiore incorporazione nell'organizzazione statale, fenomeno questo squisitamente italiano. Tuttavia, il diritto, e in particolare quello parlamentare, mostra uno scarto tra il ruolo effettivamente ricoperto dai partiti e la loro regolamentazione normativa<sup>231</sup>. Questo scarto non può essere nemmeno interamente spiegato in ragione dell'art. 49 della Costituzione. Nonostante ciò è inequivocabile come questo non abbia

---

<sup>229</sup> A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, cit., p. 558-559.

<sup>230</sup> *Ivi.*

<sup>231</sup> G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit..

impedito ai partiti di assumere la veste di grandi regolatori non solo del gioco politico, che è abbastanza normale, ma anche e soprattutto del gioco istituzionale<sup>232</sup>.

L'assetto della rappresentanza politica in Italia risente notevolmente di due effetti, sostanzialmente conseguenti: la trasformazione del partitismo e la maggiore convergenza di prerogative, soprattutto politiche, in capo al presidente del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, a tale trasformazione non è seguita una maggiore libertà dei singoli eletti, anzi l'attuale sistema elettorale a liste bloccate pone, nei fatti, un vincolo "feudale" tra oligarchia partitica ed eletti, spezzando peraltro la catena di rappresentatività costitutiva del rapporto tra eletto ed elettori<sup>233</sup>, se non altro mai impedita dal voto di preferenza. Tuttavia, questo non definisce automaticamente una «crisi dei partiti» o una «personalizzazione della politica», ma piuttosto suggerisce un processo di trasformazione politico-istituzionale, frutto di alcuni cambiamenti, a volte radicali, degli assetti internazionali, sociali, politici e culturali del nostro paese. Tutto ciò non è spiegabile soltanto con la pacifica constatazione della crisi del «partito di massa burocratizzato, con base sociale omogenea, fortemente ideologizzato», poiché una realtà associativa, una istituzione entra in crisi non solo quando non risponde più alle esigenze dei suoi consociati, ma in quanto essi hanno già, in qualche modo, riorganizzato la tutela dei loro interessi e hanno già trovato (o stanno affinando) strumenti e modelli diversi per soddisfare quelle stesse – o mutate – esigenze. Non bisogna confondere evoluzione e riorganizzazione con riduzione e svilimento.

Potrebbe essere utile ai fini dell'analisi del problema modificarne l'impostazione, per comprendere meglio anche che la rappresentanza politica non sempre può essere ricondotta a regole precise. Infatti, introducendo delle regole il sistema si aprirebbe ad alcune distorsioni. Ad esempio: se il partito potesse revocare il parlamentare dissidente, sarebbe svuotato l'intero concetto di rappresentanza e di parlamento; se i cittadini potessero richiamare in via definitiva il proprio eletto (c.d. *recall*), immediatamente si correrebbe il rischio di una deriva populista e

---

<sup>232</sup> *Ivi*.

<sup>233</sup> Cfr. N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in Aa. Vv., *Percorsi e vicende attuali della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, pp. 131 ss; D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., pp. 544 ss..

demagogica, insensibile al bene comune. Senza dimenticare che nei sistemi democratici è impossibile stabilire con certezza chi siano gli elettori di quel determinato eletto (vedi voto segreto). Questi sono solo due esempi, che però fanno emergere un altro dato interessante: l'alveo della rappresentanza politica male si adatterebbe ad argini molto stretti e definiti, i rischi di esondazione sarebbero molto concreti.

#### 4.1. La 'parabola' del sistema maggioritario. Una soluzione o un ulteriore elemento di incertezza?

L'introduzione del sistema maggioritario poteva far supporre che il sistema parlamentare italiano potesse avviarsi verso quella stabilità e quella regolarità dei rapporti politici tipica dei sistemi anglosassoni, dove ad un consistente peso della libertà di mandato corrisponde un'altrettanta consistente responsabilità collettiva o, come sottolinea una recente impostazione dottrina, una più definita *accountability* in capo agli eletti. Purtroppo però il modello (parzialmente) maggioritario «ha finito, al contrario, per accelerare le tendenze disgregatrici ed individualistiche presenti in un quadro politico non ancora consolidato»<sup>234</sup>.

Il tentativo di risolvere le questioni derivanti dalla frammentazione politica del sistema proporzionale con il modello maggioritario fondato su leadership forti non è andato a buon fine. Ed infatti, alla frammentazione del sistema politico in molti partiti si è sostituito un modello di coalizioni litigiose e incapaci di decidere. È anche vero che, probabilmente, si è sostituito un buon modello (quello proporzionale), confacente alle peculiarità italiane, con un modello ibrido e mal congegnato (il *mattarellum* prima e il cd. *porcellum* ora).

In tale contesto, la crisi del sistema di rappresentanza anziché risolversi si è aggravata, tant'è che un partito con la più grande rappresentanza numerica in parlamento della storia della Repubblica non è stato in grado di eleggere un nuovo Capo dello Stato e si dovuto affidare, di nuovo, all'autorevolezza del presidente uscente, rieleggendolo ad un secondo mandato<sup>235</sup>, sancendo così definitivamente

---

<sup>234</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 12.

<sup>235</sup> S. Ceccanti, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2013.

l'implosione di quel modello di rappresentanza partitica creatore della Costituzione e *dominus* dell'ordinamento statale per oltre sessant'anni.

Questo atteggiamento ottimistico nei confronti del sistema maggioritario è forse il frutto di una visione distorta, che individua nel modello britannico un sistema, in qualche modo, pedissequamente trasportabile e adattabile al contesto italiano. Tuttavia tale impostazione risente di due errori di prospettiva fondamentali. Infatti, il sistema politico inglese nel corso di tre secoli ha gradualmente, ma efficacemente, risolto i tre grandi problemi di politica costituzionale e sociale: rapporto con la Chiesa e le sue prerogative; rapporto tra aristocrazia-borghesia emergente e Corona; rapporto tra élite e masse popolari<sup>236</sup>. Il sistema politico inglese è stato cioè in grado di eliminare alla radice il problema: nel caso del rapporto tra Stato e Chiesa sono stati sostanzialmente fusi i due ordini; nel caso del rapporto con la Corona, sono state stroncate immediatamente derive assolutistiche; si è riusciti anche ad evitare la radicalizzazione dello scontro sociale, operando delle attente politiche inclusive, come nel caso delle rivendicazioni dei lavoratori, efficacemente ricondotte dentro l'alveo del Partito Laburista, evitando *ab origine* qualsiasi ipotesi rivoluzionaria o antagonistica.

Nel contesto italiano, invece, alcune di queste problematiche risentono degli effetti di un lungo cammino di assestamento, che ancora oggi è, in qualche modo, in corso. Le lunghe transizioni sono un elemento tipizzante dei cambiamenti giuridici e sociali in Italia e spesso si accompagnano a brusche interruzioni o accelerazioni, che acuiscono gli elementi di incertezza e instabilità<sup>237</sup>.

Da questo punto di vista risulta traballante la ricostruzione che guarda con favore una maggiore autonomia dell'eletto, in ragione di un modello maggioritario – così come costruito in Italia –, in quanto a seguito di decenni di forte influenza partitica si verrebbe a creare un sistema maggiormente virtuoso che porterebbe «l'elettore a sottrarsi ai condizionamenti di partito ed a votare in base alla fiducia

---

<sup>236</sup> Cfr. L. Stone, J. C. Fawtier Stone, *Una élite aperta? L'Inghilterra fra 1540 e 1880*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 116 ss..

<sup>237</sup> Da questo punto di vista il sistema parlamentare ne è un caso emblematico, infatti dopo quarant'anni di preminenza partitica e consociativa in una logica di maggioranze parzialmente variabili, con i referendum del 1993 si è di colpo passati (o si è tentato di passare) ad un sistema maggioritario improntato all'alternanza. Forse un salto eccessivo, ci sono voluti infatti quindici anni affinché il sistema sperimentasse almeno un parziale assestamento.



personale nel candidato; quest'ultimo, di contro, è indotto ad avere come punto di riferimento non il partito ma il proprio elettorato»<sup>238</sup>.

Infatti, tale concezione si scontra con la duplice parzialità dell'esperienza maggioritaria italiana: da un lato una fortissima frammentazione politica, dall'altro il residuo della quota proporzionale. Questi due elementi di parzialità hanno prodotto un modello ibrido, sostanzialmente zoppo e, di fatto, instabile<sup>239</sup>.

Non è stata la libertà di mandato da sola a provocare l'eccessiva "mobilità parlamentare", ma il modello 'zoppo' di maggioritario a permetterla<sup>240</sup>.

#### 4.2. Una crisi di difficile (ma non impossibile) risoluzione

È già stato osservato in apertura come un punto di partenza imprescindibile sia una ragionevole ricostruzione del concetto di rappresentanza politica, liberato dalle astrazioni e dalle riduzioni teoriche. Sono state poi anche prospettate alcune ipotesi su quali possano essere le strade da percorrere per ricostruire il rapporto tra eletti (parlamento) ed elettori e sulla ricostruzione del sistema dei partiti, in particolare attraverso una legge che disciplini in modo compiuto e moderno.

Una soluzione che tenga conto di queste poche valutazioni potrebbe forse consentire a quella parte di rappresentanza traslata verso il Presidente della Repubblica (o verso il Governo) di tornare nel luogo deputato alla rappresentazione degli interessi generali, ossia il Parlamento.

A tale proposito può tornare molto utile la classificazione tradizionale delle funzioni fondamentali del Parlamento fatta da Bagehot: 1) rappresentanza 2) legittimazione dei governi 3) legislazione 4) controllo<sup>241</sup>.

Dalle vicende più attuali risulta ormai chiaro che il parlamento non è più al centro del sistema istituzionale, ha smarrito il suo essere luogo della rappresentanza per

---

<sup>238</sup> L. Cavalli, *La personalizzazione della politica*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè 1994, pp. 103 – 112.

<sup>239</sup> Basti pensare ai sempre più presenti, dal 1994 in avanti, elementi di "mobilità parlamentare", conseguenza appunto della frammentazione politica e dalle esigenze di visibilità politica per le aggregazioni minori.

<sup>240</sup> Contra v. S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 21.

<sup>241</sup> W. Bagheot, *La costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna 1995.

diventare «l'officina normativa a disposizione del governo»<sup>242</sup>. Gradualmente, progressivamente, ha perso quella sua posizione di centralità che gli è stata propria fino alla prima metà degli anni novanta. Questo processo, che per ora non sembra reversibile, tuttavia «può essere costituzionalmente guidato e limitato, di modo che non si traduca semplicemente in una drastica riduzione della qualità democratica»<sup>243</sup>.

Da questo punto di vista un ruolo importante potrebbe essere giocato dalle funzioni ispettive e di controllo del parlamento, all'uopo potenziate e un'aggiornate alla stregua delle più recenti tecnologie. In sostanza, si potrebbe colmare mediante gli strumenti ispettivi le recenti lacune che si sono venute a creare tra gli organi di rappresentanza (*rectius* il governo) e i cittadini.

Si assiste però ad un indebolimento della funzione di controllo del parlamento, che neanche le modifiche regolamentari del 1997 hanno significativamente migliorato. Il fatto di constatare tutto ciò non deve però diventare «condizione necessaria e sufficiente per la legittimazione di modalità non parlamentari di *governance*»<sup>244</sup>.

Uno dei problemi risiede nella tradizionale relazione tra indirizzo e controllo: il parlamento controlla che le sue indicazioni vengano eseguite, quindi « se cede sul fronte dell'indirizzo, abdica anche su quello del controllo»<sup>245</sup>: il fallimento del *question time* ne è la prova, e con l'adozione delle 'liste bloccate' il cerchio si è definitivamente chiuso.

## **5. Presidente della Repubblica e crisi del sistema di rappresentanza politica**

Si è avuto modo di vedere come la crisi di rappresentanza fin qui descritta attraversi l'ordinamento italiano da diverso tempo, almeno a partire dalla seconda metà degli anni sessanta.

---

<sup>242</sup> G. Filippetta, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2005, p. 794.

<sup>243</sup> *Ivi*, p. 791.

<sup>244</sup> G. Filippetta, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2005, p. 799.

<sup>245</sup> *Ivi*, p. 801.

In particolare, sempre più evidente e acuta è la crisi di legittimazione (e di funzionamento) dei partiti politici, un vuoto di legittimazione che non è nient'altro che l'altra faccia del vuoto di rappresentanza: manca legittimazione perché non c'è più rappresentanza e viceversa.

Eppure, nonostante ciò, i partiti continuano oggi a mantenere un ruolo decisivo nel processo politico<sup>246</sup>, ed anzi, per certi versi, la loro incidenza sul sistema politico e istituzionale è negli ultimi anni aumentata. A questo proposito si possono ricordare gli effetti della vigente legge elettorale<sup>247</sup>. Nonostante, infatti, sia pacifico che alla base di qualsiasi sistema democratico debba esserci il mantenimento di un legame e di un collegamento fra gli eletti e gli elettori<sup>248</sup>, la legge elettorale vigente rende questo legame assai difficile, se non impossibile, e lascia campo libero a partiti che possono, senza alcun specifico sistema di selezione delle candidature, decidere (*rectius* nominare) quali saranno i parlamentari eletti.

Inoltre, come visto, l'assetto politico di un ordinamento è connesso con il sistema elettorale e da questo modellato. Questo non significa certo che la Costituzione e gli organi costituzionali si plasmino con il cambiare delle leggi elettorali, ma sicuramente il sistema elettorale è in grado di influire su alcuni importanti equilibri costituzionali<sup>249</sup>. Anzi, probabilmente la legge elettorale e il generale modello democratico di rappresentanza hanno delle notevoli ripercussioni sull'evoluzione delle prerogative del Presidente della Repubblica. Inoltre, è necessario tenere presente che il generale sistema dei partiti è in grado di creare «notevoli e sostanziali modificazioni» ai congegni costituzionali<sup>250</sup>.

---

<sup>246</sup> P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AIC, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009.

<sup>247</sup> Come noto la legge n. 270 del 2005 prevede liste "bloccate" sia per la Camera che per il Senato, senza quindi la possibilità per l'elettore di esprimere alcuna preferenza per i singoli candidati. In Parlamento sono state presentate numerose proposte di legge per reintrodurre il sistema delle preferenze.

<sup>248</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p. 7.

<sup>249</sup> G. Mosca, *Storia delle Dottrine Politiche*, Roma 1983; inoltre, basti pensare all'influenza che ha avuto sull'evoluzione dell'ordinamento italiano la svolta proporzionale del 1919, al riguardo v. G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Milano 1995.

<sup>250</sup> T. Martines, *Il potere di esternazione*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano (atti di un convegno, Messina-Taormina 25,26 e 27 ottobre 1984)*, Milano 1985, p. 137.

Le ragioni di una tale influenza del sistema democratico sugli equilibri costituzionali sono molteplici: l'instabilità politica, la confusione dei ruoli e delle prerogative tra Governo e Parlamento, le distorsioni inerenti l'attività di indirizzo politico, il frequente ricorso alla questione di fiducia, la decretazione d'urgenza e ai maxi-emendamenti<sup>251</sup>. Alcune di esse sono state descritte poco sopra.

In alcuni casi si tratta di trasformazioni o distorsioni così profonde da spingere ad affermare che «la forma di governo parlamentare, così come essa è stata delineata nell'originario disegno costituzionale, non ha trovato fedele attuazione»<sup>252</sup>. Ovviamente, in un tale contesto, anche il ruolo del Presidente della Repubblica cambia e si adegua alle trasformazioni degli equilibri costituzionali. Ed anzi, proprio in ragione di tutto questo, «la posizione di garante politico della Costituzione propria del Presidente della Repubblica, con i connessi poteri, viene ad essere esaltata»<sup>253</sup>. Per fare un esempio, si può pensare ai poteri di scioglimento delle Camere assegnati al Presidente della Repubblica.

Autorevole dottrina sottolinea poi i notevoli e vorticosi mutamenti che sta assumendo la fase costituzionale della caduta del Governo “votato” dagli elettori e lo scioglimento anticipato delle Camere: in continua oscillazione tra vincolo cui il Presidente della Repubblica non potrebbe sottrarsi o mera facoltà discrezionale. Per alcuni si tratterebbe di un vincolo di fatto<sup>254</sup>, per altri di un dovere di opportunità<sup>255</sup>, per altri ancora di un vero e proprio vincolo giuridico. Altri e altrettanto autorevoli autori rilevano come una tale impostazione presenti invece irrisolvibili contrasti «con espliciti e chiari contenuti della nostra Carta costituzionale»<sup>256</sup>. In particolare, viene osservato che dall'art. 1 Cost. non è possibile far discendere presunti vincoli al Presidente della Repubblica rispetto ai

---

<sup>251</sup> L. Cuocolo, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 4, 2004, p. 4753 ss..

<sup>252</sup> Cfr. T. Martines, *Il potere di esternazione*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano (atti di un convegno, Messina-Taormina 25,26 e 27 ottobre 1984)*, Milano 1985, p. 137.

<sup>253</sup>  
<sup>254</sup> M. Luciani, *La Corte costituzionale nel sistema istituzionale. Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro it.*, 2000, 2.

<sup>255</sup> R. Cherchi, *Il potere di esternazione tra Costituzione e diritto non scritto*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronese (cur.), *Il “caso Cossiga” Capo dello Stato che esterna privato cittadino che offende?*, Torino 2003, p. 103 ss..

<sup>256</sup> Cfr. il recente scritto di A. Baldassarre, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, 2011, n. 1.

poteri di scioglimento, perché è lo stesso art. 1 a prevedere che la sovranità popolare è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione<sup>257</sup>.

Tuttavia, un altro principio cardine del nostro sistema costituzionale sancisce il rapporto tra la Costituzione e le leggi ordinarie: quindi, se da un lato è certo che la sovranità popolare si esercita nei limiti e nelle forme sanciti dalla Costituzione è altrettanto vero che questi limiti operano, sono attuati e sono specificati attraverso i sistemi e le previsioni della legge ordinaria, nello specifico della legge elettorale. Inoltre, tra le «forme» ex art. 1 Cost. di certo è inclusa anche la forma di governo parlamentare ex art. 55 e ss. Cost., ma è altrettanto certo che vi rientra anche il modello elettorale, rispetto al quale la Costituzione rimanda alla legge ordinaria, per l'individuazione degli specifici sistemi da adottare. In altri termini, se da un lato la nostra Costituzione pone esclusivamente in capo al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento e, al contempo, ne determina i limiti all'interno del quale esso deve operare, da un altro lato essa sancisce i limiti della sovranità popolare; ma allo stesso tempo la Costituzione rimette alla legge i modelli e i sistemi attraverso i quali la sovranità popolare si esercita, e insieme essa offre al Presidente della Repubblica i criteri attraverso i quali orientare l'uso dei propri poteri e, oggi in particolare, l'uso del potere di scioglimento delle Camere.

Anche la giurisprudenza costituzionale sembra porsi in linea con la predetta impostazione dell'incidenza della legge elettorale nella forma di governo. La Corte afferma, infatti, che laddove il sistema di voto prevede l'indicazione del capo della coalizione, questa deve avvenire in conformità con la Costituzione<sup>258</sup>. Come autorevolmente affermato «l'unico modo conforme è che quella designazione abbia un valore solo indicativo, altrimenti risulterebbero violate le prerogative del Parlamento e quelle del Presidente della Repubblica». Tuttavia, «indicazione» ha un valore suo proprio, non si può sostenere che abbia allo stesso tempo «valore di indicazione» e che rimanga però priva degli effetti che di

---

<sup>257</sup> Sui rapporti tra art.1 Cost. e sovranità popolare v. A. Ruggeri, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2001, p. 542.

<sup>258</sup> Sentenza n. 270 del 2005.

conseguenza allora avrebbe in quanto tale. Diversamente sarebbe una fallacia logica.

Per la precisione, poi, il sistema elettorale vigente indica due fattori fondamentali: una coalizione e un leader a cui affidarla. Tali indicazioni debbono valere per tutto il periodo della legislatura e il Presidente della Repubblica dovrebbe adeguatamente motivare l'eventuale decisione di discostarsi da esse.

Alla luce di tutto ciò, appare evidente come la questione non ricada sull'individuazione o meno di vincoli (giuridici o no) ai poteri e alle prerogative del Presidente della Repubblica, né tanto meno sull'individuazione e sulla valenza di convenzioni o consuetudini costituzionali, che pur hanno una innegabile rilevanza nel campo del diritto costituzionale.

Il problema potrebbe forse risolversi con il richiamo alla lettera delle disposizioni legislative di primo grado e delle disposizioni costituzionali, che ci offrono, le seconde soprattutto, i principi all'interno dei quali operano gli organi costituzionali (Il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, il Parlamento);

Le disposizioni legislative di primo grado (soprattutto le leggi elettorali, ma non solo), invece, forniscono dei criteri che, soprattutto in caso di dubbi o forti contrasti, possono orientare le decisioni degli stessi organi costituzionali. D'altronde, tali organi, oltre ad essere "costituzionali", sono anche "istituzionali", e come tali agiscono secondo le disposizioni costituzionali e secondo le disposizioni legislative<sup>259</sup>.

Per un verso appare quindi chiara la volontà del costituente di lasciare al Presidente della Repubblica l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere, proprio a lui che rappresenta, purtroppo, anche il soggetto a cui sono affidate le

---

<sup>259</sup> Si pensi alla Corte costituzionale: essa è anzitutto un organo costituzionale, non solo previsto dalla Carta costituzionale, ma anche disciplinato in alcuni suoi aspetti fondamentali. Tuttavia, una consistente parte del suo funzionamento è sancito da norme di primo grado ed è pacifico che esse hanno un notevole peso sui procedimenti decisionali della Corte stessa. Basti qui ricordare il divieto di dissenting opinion sancito dai regolamenti della Corte: ove esso venga rimosso (e tutt'ora a tutt'oggi se ne discute in seno alla Corte) sarebbero evidenti le ripercussioni sul contenuto e sulla valenza delle pronunce della Corte. Si potrebbe dire che, in un certo senso, tra la Costituzione e la legge elettorale sussiste un rapporto di specificazione sul genere di quello che intercorre tra la Costituzione (e la sua disciplina degli organi costituzionali) e le norme integrative che specificano il funzionamento degli organi costituzionali. Esattamente come l'esempio citato poco sopra del rapporto Costituzione-Corte costituzionale-norme integrative.

valutazioni circa il suo esercizio: in altre parole, l'ultima parola è sua, ed è, in un certo qual modo, insindacabile. Per altro verso, proprio perché il Presidente della Repubblica è il «Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale» ed è un organo monocratico tendenzialmente oggettivo e non soggettivo, opera per conto di tutta la comunità nazionale. Orbene, la comunità nazionale, al momento del voto, esercita un'opzione, esprime un'indicazione (non solo perché esprime una maggioranza, ma anche perché comunque ogni elettore indica delle coalizioni e dei candidati premier), di cui il Capo dello Stato deve necessariamente tener conto per non venir meno al fondamento stesso della sua legittimazione. Per dirla con altre parole, il Presidente della Repubblica ha l'ultima parola, ma non può esprimersi in modo completamente libero, avulso da qualsiasi contesto e vincolo; la sua parola deriva sempre e solo dal suo ruolo e dalla sua funzione costituzionale, che è anzitutto quella di rappresentare la nazione intera, proprio alla luce dell'esigenza di neutralità-razionalità e nell'alveo del principio democratico-pluralista. Non può esercitare le prerogative e i poteri assegnatigli dalla Costituzione se non in quanto esercitando comunque sempre il ruolo di Capo dello Stato. Tutto ciò non significa che il Presidente della Repubblica non può porsi come organo di bilanciamento dei vari interessi costituzionali e come filtro per la risoluzione dei contrasti e delle frizioni politiche potenzialmente pregiudizievoli per l'intero sistema, anzi queste sono prerogative essenziali del suo ruolo. Tuttavia egli lo fa sempre partendo dal suo ruolo di traduttore dell'interesse nazionale e di rappresentante unico della comunità nazionale.

Gli interventi presidenziali in sede di emanazione o promulgazione probabilmente si inseriscono in questo contesto generale e ne sono incentivati. Il Presidente della Repubblica è propenso ad intervenire sempre più spesso ed in modo sempre più incidente nei processi politici perché gli equilibri della nostra forma di governo e del nostro sistema di rappresentanza si sono alterati.

In tal senso si possono rinvenire almeno tre ragioni di questa situazione, anche se molto probabilmente non sono le uniche. Il circuito partiti-Parlamento-Governo che permetteva ai cittadini di essere rappresentati e al modello di rappresentanza di funzionare è in profonda crisi. Il Parlamento sconta una persistente debolezza, sia al suo interno, dove la legge elettorale rende il singolo parlamentare sempre

più debole, che all'esterno, nei rapporti con il Governo. Infine, si constata anche una debolezza del Governo, che sembra dover abusare di alcuni strumenti legislativi (decreti, fiducie, maxi-emendamenti, ecc.), perché non è in grado di indirizzare efficacemente ed in modo omogeneo ed ordinario i lavori delle Camere<sup>260</sup>.

### 5.1. L'involuzione del circuito partiti-Parlamento-Governo

Un sistema di rappresentanza che si sia modificato, è inevitabilmente alterato nei suoi equilibri. In particolare si è inceppato il circuito partiti-Parlamento-Governo che, alla luce della nostra forma di governo, garantiva il collegamento tra le istanze popolari e il funzionamento dello Stato<sup>261</sup>.

Ad ogni modo, nonostante questa involuzione del circuito partiti-Parlamento-Governo, la Costituzione possiede alcuni strumenti per non rendere le alterazioni patologiche ed irreversibili<sup>262</sup>: ossia quegli «spazi bianchi» lasciati in sede costituente che abbiamo visto in precedenza. In questo contesto si inseriscono le evoluzioni, sempre più marcate, del ruolo presidenziale.

Il circuito di rappresentanza politica tocca, almeno indirettamente, Capo dello Stato, se non altro in quanto egli, come abbiamo visto, è configurato quale rappresentante dell'unità nazionale. Pertanto, se questa unità da rappresentare manca o è in crisi, allora la funzione presidenziale si modifica: perché per poter rappresentare una "unità" prima è necessario in qualche modo adoperarsi affinché essa sia ricomposta.

La nostra forma di governo parlamentare si basa (dovrebbe basarsi) in particolare sulla mediazione partitica, e la Costituzione stessa assegna ai partiti un ruolo fondamentale. Un articolo fondamentale della Carta costituzionale in tema di partiti è il 49: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

---

<sup>260</sup> Cfr. E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, p. 810.

<sup>261</sup> R. Dickman, *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 29 dicembre 2010.

<sup>262</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 127; V. anche V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. II, Vallecchi, Firenze 1969, p. 155; G.U. Rescigno, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, atti del convegno svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Giuffrè, Milano 1994, p. 181.



Nell'impostazione classica di tale norma il partito si presenta come soggetto di coagulazione che permette alla volontà popolare di diventare volontà dello Stato, «legando a quest'ultimo il popolo, nel suo concreto essere di comunità complessa»<sup>263</sup>, un alveo questo dentro al quale possono trovare spazio le varie esigenze emergenti del popolo che «resterebbero altrimenti allo stato fluido e molecolare»<sup>264</sup>. Quindi i partiti dovrebbero essere il primo nucleo di manifestazione della volontà popolare. Anzi, secondo alcuni autori i partiti politici si collocherebbero a metà strada tra l'apparato statale e la società, poiché il partito elabora «nell'ambito stesso della società le sintesi politiche destinate ad influenzare l'azione dello Stato»<sup>265</sup>.

Inoltre, sempre secondo l'impostazione classica del ruolo dei partiti, l'art. 49 Cost. deve essere letto in combinato disposto con un'altra importante disposizione del testo costituzionale, l'art. 67 che prevede che ogni parlamentare rappresenti la Nazione nel suo insieme, non quindi primariamente il partito di appartenenza, e che esercita questa funzione di rappresentanza senza vincolo di mandato (nei confronti dei suoi elettori e del suo partito).

Attraverso la lettura coordinata di queste due norme costituzionali emerge il «il triangolo essenziale della rappresentanza politica espressa dal sistema costituzionale: eletti – partiti – elettori»<sup>266</sup>, triangolo nel quale anche la disposizione dei soggetti segue un ordine non casuale. I soggetti sono tre, nessuno può fare a meno dell'altro, ma, allo stesso tempo, ognuno è indipendente.: per fare politica ci vuole un partito, art. 49; al partito per concorrere servono degli elettori; chi è eletto rappresenta però la nazione e non è vincolato al partito o agli elettori che lo hanno votato.

Bisogna infine considerare che i partiti sono sia strumento associativo, sia strumento istituzionale<sup>267</sup> e nell'ipotesi in cui diventassero i mediatori unici tra lo

---

<sup>263</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 533.

<sup>264</sup> V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano 1985, pp. 4 ss..

<sup>265</sup> C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, Vol. III, Giuffrè, Milano 1972, p. 374.

<sup>266</sup> G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit..

<sup>267</sup> Quelle che possono dirsi le «due anime del partito politico», una che si rivolge principalmente alla società civile e l'altra maggiormente orientata all'apparato organizzativo dello Stato. In effetti il rischio è l'occupazione da parte del sistema dei partiti di tutti gli spazi che il sociale ed il politico

stato e il popolo<sup>268</sup>, allora essi dovrebbero riprodurre al loro interno un sistema democratico paragonabile – in termini di efficacia – a quello garantito nell’ordinamento statale<sup>269</sup>. La funzionalità delle istituzioni dovrebbe quindi plasmarsi intorno all’inscindibile binomio democrazia intra-partitica e funzionalità delle istituzioni<sup>270</sup>. (nesso di collegamento fra le due frasi? Se no piuttosto a capo).

L’importanza dei partiti nel nostro sistema costituzionale è ovvia; d’altronde ad essi si può attribuire la costruzione del nostro ordinamento costituzionale repubblicano e, come abbiamo visto, sono essi stessi i primi fondatori della Repubblica<sup>271</sup>.

Il Parlamento poi è (dovrebbe essere) il luogo in cui questa mediazione si esplica appieno, così come la legge elettorale è quel sistema che permette (dovrebbe permettere) al sistema ricostruito poco sopra di funzionare adeguatamente.

Tuttavia, da un lato i partiti non sono più in grado, a nessun livello, di svolgere questo ruolo e in particolare non sono più in grado di sintetizzare gli interessi particolari e di esprimerli sotto forma di una visione politica generale<sup>272</sup>; dall’altro lato poi, come abbiamo visto, il Parlamento è in una fase decisamente recessiva.

Tuttavia, la sintesi tra interesse generale e interessi particolari gioca un ruolo determinante nel modello democratico di rappresentanza di un ordinamento. Infatti, il modello di mediazione permette ai cittadini di scegliere quello che essi ritengono che sia l’interesse generale del paese, tenendo al contempo in considerazione i propri interessi particolari e concreti<sup>273</sup>; in sostanza i partiti

---

possono lasciare a disposizione, distorcendo così quella che è una funzione di mediazione in una funzione di filtro. Cfr. P. Ardant, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 157 ss. e v. anche A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Introduzione alla Costituzione*, Laterza, Roma 1996.

<sup>268</sup> V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., pp. 11 ss..

<sup>269</sup> P. Ridola, *Rappresentanza e associazionismo*, in Aa. Vv., *Rappresentanza e democrazia*, G. Pasquino (a cura di), Laterza, Bari 1988, p. 114.

<sup>270</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 546.

<sup>271</sup> F. Pizzetti, *Riforme elettorali, maggioritario e garanzie costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1994, p. 129. V. anche G. Maranini, *Il mito della costituzione*, Roma 1996; Cfr. V. Crisafulli, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 1958; L. Elia, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia: atti del terzo convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana*, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Cinque Lune, Roma 1964, pp. 3 ss..

<sup>272</sup> Cfr. A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell’eredità della rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 1989.

<sup>273</sup> D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., p. 535.

«fanno sì che il popolo possa apparire nella sfera politica come un'unità realmente attiva»<sup>274</sup>.

La diretta conseguenza di questo assetto di rapporti si riverbera immediatamente sullo stesso funzionamento dello Stato, dei suoi organi politici e del suo apparato amministrativo. In questo mutato contesto istituzionale, una reale democraticità interna ai partiti è certo una condizione essenziale per la democraticità dell'intero sistema rappresentativo: attenuerebbe le distorsioni attuali, ma non sarebbe del tutto risolutiva del problema<sup>275</sup>. Tale aspetto è forse oggi uno degli elementi maggiormente sottovalutati, in quanto l'attenzione si sta sempre di più spostando sulla velocità delle decisioni e sul pragmatismo, piuttosto che sul contenuto intrinseco della responsabilità ed estrinseco delle procedure democratiche.

In Italia in modo particolare, i partiti hanno registrato una progressiva e sempre maggiore incorporazione nell'organizzazione statale. A tale consistente incidenza dei partiti nell'ordinamento statale non ha però fatto seguito una effettiva regolamentazione; si pensi anche solo alla democrazia interna dei partiti, tema assolutamente assente nel nostro ordinamento<sup>276</sup>. Nonostante ciò, è inequivocabile come questo non abbia impedito ai partiti di assumere la veste di grandi regolatori non solo del gioco politico, come è abbastanza normale che sia, ma anche e soprattutto del gioco istituzionale<sup>277</sup>.

Tutto ciò ha due importanti effetti, sostanzialmente conseguenti: la trasformazione del partitismo e l'alterazione degli equilibri tra gli organi costituzionali: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, ma anche Corte costituzionale. Tuttavia a tale trasformazione non è seguita una maggiore libertà dei singoli eletti, anzi l'attuale sistema elettorale a liste bloccate pone, di fatto, un vincolo "feudale" tra oligarchia partitica ed eletti, spezzando peraltro la catena di rappresentatività costitutiva del rapporto tra eletto ed elettori<sup>278</sup>, se non altro mai impedita dal voto di preferenza. Questo non definisce automaticamente una «crisi dei partiti» o una

---

<sup>274</sup> Cfr. G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano 1989.

<sup>275</sup> *Ibidem*.

<sup>276</sup> G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit..

<sup>277</sup> *Ibidem*.

<sup>278</sup> Cfr. N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in Aa. Vv., *Percorsi e vicende attuali della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, pp. 131 ss; D. Nocilla, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, cit., pp. 544 ss..

«personalizzazione della politica», ma piuttosto suggerisce un processo di trasformazione politico-istituzionale, frutto di alcuni cambiamenti, a volte radicali, degli assetti internazionali, sociali, politici e culturali del nostro paese. Tutto ciò non è spiegabile soltanto con la pacifica constatazione della crisi del «partito di massa burocratizzato, con base sociale omogenea, fortemente ideologizzato», poiché una realtà associativa, una istituzione può entrare in crisi non solo quando non risponde più alle esigenze dei suoi consociati, ma nel momento in cui essi hanno già in qualche modo riorganizzato la tutela dei loro interessi e hanno già trovato (o stanno affinando) strumenti e modelli diversi per soddisfare quelle stesse – o mutate – esigenze. Non bisogna confondere evoluzione e riorganizzazione con riduzione e svilimento. In altre parole, anche alla luce dell'attuale legge elettorale, non è più sufficiente la democrazia *tra* i partiti, ma è necessaria una democrazia *nei* partiti.

Il Presidente della Repubblica si trova perciò ad essere destinatario di istanze che si pongono ai confini, se non proprio al di fuori, delle prerogative delineate dalla Costituzione.

Con l'alterazione di questo sistema si sono modificati gli equilibri della forma di governo e si è inceppato il meccanismo ordinario di rappresentanza. Per questo motivo spesso è necessario ricorrere a strumenti straordinari di riequilibrio del sistema. Gli interventi presidenziali in sede di emanazione o promulgazione ne sono un esempio. Per questi motivi o si interviene per riequilibrare il sistema dal basso, ad esempio attraverso la reintroduzione delle preferenze o mediante la più volte citata introduzione di meccanismi efficaci di democraticità interna ai partiti<sup>279</sup>, oppure l'intervento dovrà necessariamente arrivare dall'alto, dal Presidente della Repubblica o, in certi, casi addirittura dalla Corte costituzionale.

Alla luce di tutto ciò occorre capire se sia possibile riportare ad un più corretto equilibrio la situazione, se il Parlamento cioè possa esplicare al meglio le sue funzioni legislative e di controllo e il Governo possa esercitare in modo efficace i suoi poteri di indirizzo, senza che il Presidente della Repubblica sia chiamato a surrogare delle funzioni che non gli competono.

---

<sup>279</sup> E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011.

Dalle vicende più attuali risulta ormai chiaro che il Parlamento non è più al centro del sistema istituzionale, poiché, come abbiamo visto, è venuto meno il suo compito di essere il luogo privilegiato della rappresentanza popolare<sup>280</sup>. Nel tempo ha progressivamente perso quella sua posizione di centralità che ha mantenuto fino alla prima metà degli anni novanta in un processo che non sembra, per ora, reversibile, e che «può essere costituzionalmente guidato e limitato, di modo che non si traduca semplicemente in una drastica riduzione della qualità democratica»<sup>281</sup>.

## 5.2. La debolezza esterna ed interna del Parlamento

Si è visto nel corso del primo capitolo come il testo costituzionale non dia risposte univoche circa la presenza o meno in capo al Presidente della Repubblica di una, seppur minima, prerogativa di intervento anche nel merito delle questioni politiche: attraverso i messaggi indirizzati alle forze politiche che siedono in Parlamento e, indirettamente, al Governo il Presidente della Repubblica, può infatti fornire suggerimenti o ammonimenti, che, se accolti, possono condizionare un processo di produzione legislativa<sup>282</sup>. Allo stesso tempo, però, si tratta sempre e solo di un condizionamento indiretto, una sorta di procedura di *moral suasion* costituzionalizzata.

La Costituzione stessa e i regolamenti parlamentari delineano in modo dettagliato quali siano i meccanismi e i limiti attraverso i quali può esprimersi la volontà popolare<sup>283</sup>. Si ricorda ancora una volta, a questo proposito, che è comunque pur vero che il Parlamento ha perso gran parte della sua capacità di rappresentare in modo chiaro ed efficace le istanze dei suoi rappresentati e, pertanto, alcune volte è necessario che subentri in sua vece il Capo dello Stato, che di solito per farlo ha sempre usato messaggi o discorsi pubblici.

Come abbiamo visto però i recenti interventi presidenziali vanno per alcuni aspetti al di là del concetto di esternazione di cui siamo abituati a discutere e

---

<sup>280</sup> G. Filippetta, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2005, p. 794.

<sup>281</sup> *Ivi*, p. 791.

<sup>282</sup> Sul punto v. Mazziotti di Celso, *Commento al messaggio presidenziale del 26 giugno 1991*, in *Giur. cost.*, 1991, 5, p. 3292-3301.

<sup>283</sup> E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p. 93.

abbiamo discusso fino a pochi anni fa. Questo probabilmente perché gli interventi recenti hanno una accentuata, se non prevalente, la funzione di controllo piuttosto che di affermazione di un concetto o di un pensiero; si pensi all'intervento presidenziale nel corso dell'approvazione del decreto sul federalismo fiscale municipale, che in seguito si vedrà nel dettaglio. Invece, all'opposto, questi interventi si pongono anche come mezzi di manifestazione delle istanze popolari rimaste fuori dal Parlamento, com'è avvenuto per la promulgazione della legge di riforma dell'università e qui si avvicinano maggiormente alla forma classica di esternazione. In altre parole, tali interventi in sede di emanazione o di promulgazione posseggono delle caratteristiche che per certi aspetti li rendono riconducibili a delle esternazioni, per altri si pongono come mezzi nuovi, anche se non del tutto sconosciuti.

Questa trasformazione si inserisce probabilmente all'interno della più generale trasformazione, avvenuta negli ultimi vent'anni, del nostro modello democratico di rappresentanza.

L'Italia nell'ultimo ventennio è progressivamente passata da un modello di democrazia mediata incentrato sul sistema proporzionale ad uno di democrazia immediata incentrato sulle leadership<sup>284</sup>. Tra le molte cause di questa trasformazione se ne possono segnalare almeno tre: il tramonto del partitismo classico; le trasformazioni del sistema elettorale; la generale involuzione del sistema di rappresentanza.

Questa trasformazione è il frutto di un tentativo di mantenere un nesso tra gli eletti e gli elettori, valorizzando «forme dirette di espressione della società» anche attraverso «l'attivazione di meccanismi di responsabilità di fronte agli elettori per “licenziare il governo” o alternare il ceto politico al governo [che] attribuiscono al popolo sovrano altre funzioni quali la “selezione della leadership”, la legittimazione della stessa, il controllo politico mediante l'attivazione dell'alternanza, l'attivazione delle responsabilità della maggioranza e dei governi,

---

<sup>284</sup> L. Cavalli, *La personalizzazione della politica*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè 1994, pp. 103 – 112.

la trasmissione di domande politiche direttamente riferite al programma di governo»<sup>285</sup>.

Ciononostante, ad oggi resta ancora irrisolto il problema di fondo dell'equilibrio fra rappresentanza ed espressione diretta della società.

Quindi, come abbiamo visto in precedenza, oltre alla crisi interna del Parlamento e della sua funzione di controllo, vi è anche una sua crisi esterna, costituita dalla mancanza di quel nesso fondamentale tra eletti ed elettori, dovuta ad un passaggio nel nostro sistema democratico, da una forma mediata ad una immediata, che non ha modificato, però, le disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari che ne delineano il funzionamento.

Eppure le norme costituzionali e i regolamenti in materia di procedimento di formazione delle leggi e degli atti equiparati non sono unicamente norme procedurali, ma hanno consistenti effetti anche sul piano della forma di governo<sup>286</sup>. Lo stesso discorso vale, come visto, per le leggi elettorali e le norme concernenti l'organizzazione dei partiti.

In altre parole, gli equilibri della forma di governo non sono regolati solo dalle norme costituzionali, ma sono influenzati in modo consistente anche da altri molteplici aspetti, fra cui senza dubbio i regolamenti parlamentari e le leggi elettorali. Ma ci sono anche da considerare numerose norme non scritte, prassi, consuetudini e convenzioni<sup>287</sup>.

Si pensava di colmare questo *gap* semplicemente con l'introduzione del sistema maggioritario o comunque di alternanza tra due coalizioni, soprattutto affinché il sistema parlamentare italiano potesse avviarsi verso quella stabilità e quella regolarità dei rapporti politici tipica dei sistemi anglosassoni, incentrati su di una più definita *accountability* in capo agli eletti. Purtroppo però tale modello (parzialmente) maggioritario «ha finito, al contrario, per accelerare le tendenze disgregatrici ed individualistiche presenti in un quadro politico non ancora

---

<sup>285</sup> A. Barbera, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, cit., p. 558-559.

<sup>286</sup> V. Di Ciolo, *Procedimento legislativo*, in Enc. dir., XXXV

<sup>287</sup> V. *Prassi costituzionali*, Bononia University Press, 2008...; Cfr, V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 1980, p. 9 ss..

consolidato»<sup>288</sup>. In tale contesto il Parlamento è invece diventato ancora più debole e il collegamento del circuito di rappresentanza con i partiti ed il Governo si sono fatti ancora più labili.

Come precedentemente osservato, molto probabilmente la volontà dei costituenti era però quella di porre il Presidente della Repubblica al di fuori e al di sopra delle parti politiche, e perciò al di fuori e al di sopra della potestà di indirizzo politico e di governo<sup>289</sup>. Come esplicitato anche dal secondo comma dell'art. 1 Cost., infatti, il nostro ordinamento costituzionale e politico è sempre ruotato intorno al rapporto tra Parlamento e Governo, fondati, a loro volta, sulla legittimazione popolare; denominatore comune di questi tre elementi: popolo, Parlamento, Governo, sono sempre stati proprio i partiti<sup>290</sup>. In altri termini, il «circuito Popolo-Parlamento-Governo» ha sempre trovato nei partiti uno spazio di confronto e di equilibrio e, in particolare, il Parlamento ha sempre costituito momento di controllo formale e istituzionale dell'attività politica.

Oggi, indubbiamente, questo circuito si è rotto: il Parlamento è schiacciato dalla sempre maggiore incidenza del Governo, non solo nella sua funzione legislativa – che è ormai ridotta a poche leggi ogni anno –, ma anche in quella di controllo<sup>291</sup>. Anche il Presidente della Repubblica negli ultimi quindici anni ha visto cambiare intorno a sé quasi tutti i presupposti istituzionali, politici e sociali che hanno contraddistinto il suo ruolo per oltre quarant'anni. Infatti, come affermato da molti autori, la funzione del Presidente della Repubblica è sempre apparsa come un'attività integratrice dell'attività e in certi casi dell'efficacia stessa del Governo e del Parlamento, poiché al Presidente è sempre spettato un controllo formale, successivo rispetto a quello politico del parlamento<sup>292</sup>. Questa dinamica oggi è cambiata, e in Parlamento molte delle regole e delle prassi che garantivano gli equilibri di controllo sono state abbandonate<sup>293</sup>. I poteri di controllo

---

<sup>288</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 12.

<sup>289</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Padova 1996, p. 6.

<sup>290</sup> Ritrovare la bibliografia sui “partiti fondatori dell'ordinamento costituzionale repubblicano”

<sup>291</sup> V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, 1.

<sup>292</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Padova 1996, p. 6.

<sup>293</sup> E. Giglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, p. 810.



dell'opposizione sull'attività della maggioranza e del Governo sono ormai ridottissimi, come anche il potere di controllo e di indirizzo dell'attività del Governo da parte della maggioranza, un potere sostanzialmente inesistente con il sistema elettorale vigente.

In conclusione, il Presidente della Repubblica interviene nel processo legislativo per far emergere le istanze popolari, come è successo durante l'approvazione della riforma dell'università; interviene per far rispettare le formalità delle procedure legislative parlamentari, come nel corso dell'approvazione del federalismo fiscale municipale; interviene, ancora, per ristabilire gli equilibri tra gli organi costituzionali, in particolare riguardo le prerogative del Parlamento e della Presidenza della Repubblica, com'è successo nel corso della conversione in legge del decreto mille proroghe.

Questa tipologia di interventi presidenziali è necessaria a causa del venir meno delle normali condizioni di equilibrio e corretto funzionamento dei meccanismi di controllo parlamentare e a causa delle alterazioni al modello di rappresentanza. I singoli partiti o i singoli parlamentari, infatti, non sono attualmente in grado di dar voce alle istanze popolari e il Parlamento, o per lo meno le minoranze parlamentari, non sono in grado di svolgere una adeguata funzione di controllo per garantire il rispetto delle regolamenti, delle forme e delle prassi. Anche il Governo è stato costretto ad eccedere nelle sue prerogative a scapito di quelle del Presidente della Repubblica e del Parlamento.

In altre parole, l'evoluzione delle modalità con cui il Presidente della Repubblica interviene sulla scena politica pubblica, e in particolare nella funziona legislativa, pare confermare che gli interventi presidenziali in sede di promulgazione od emanazione costituiscono un atto presidenziale sì atipico e non previsto in alcuna disposizione oggettiva, tuttavia si tratta di un intervento dotato di una qualche copertura formale (come avremo modo di vedere nel dettaglio, si lega ad un atto formale di competenza presidenziale ed è pubblicato con un comunicato ufficiale sul sito della Presidenza della Repubblica); peraltro, tale intervento si manifesta laddove si verificano anomalie nei procedimenti costituzionali, soprattutto in materia di produzione legislativa.

Finché i meccanismi parlamentari di controllo e gli equilibri del sistema di rappresentanza funzionano correttamente, gli interventi presidenziali possono restare sporadici, di scarsa rilevanza e quasi sempre circoscritti ad una sfera informale e riservata. Quando, invece, il parlamento non è in grado di esplicare appieno la sua funzione di controllo, il circuito di rappresentanza è compromesso e i rapporti e le funzioni degli organi costituzionali subiscono alterazioni, si assiste ad una sempre più frequente e incidente attività del Presidente della Repubblica, che interviene in materie anche importanti e delicate.

Tutto ciò potrebbe però correre il rischio di portare ad una eterogenesi dei fini: gli equilibri costituzionali anziché normalizzarsi (come si vorrebbe con questi interventi) potrebbero invece comprometersi e distorcersi in modo sempre più difficilmente recuperabile.



### III.

## I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN SEDE DI PROMULGAZIONE ED EMANAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI

### 1. Capo dello Stato e funzione legislativa

Gran parte delle questioni riguardanti l'attuale conformazione del ruolo presidenziale destano un rinnovato interesse soprattutto alla luce dei sempre più frequenti e incisivi interventi del presidente della Repubblica nel circuito di indirizzo politico, fino a non molto tempo fa esclusivamente di competenza del governo e del parlamento, ossia dei partiti politici. Tuttavia le tensioni continue alle quali è sottoposto il sistema politico, cui si aggiungono le evoluzioni effettive o presunte della forma di governo, «fanno sì che il Capo dello Stato sia percepito come l'unico soggetto in grado di gestire e garantire un sistema di equilibri costituzionali del tutto nuovo»<sup>294</sup>.

La duttilità delle previsioni costituzionali in tema di forma di governo – e in particolare sul ruolo presidenziale – offrono al presidente della Repubblica il fondamento giuridico per un'espansione dei suoi poteri. Tale espansione è maggiormente riscontrabile proprio in sede di emanazione e promulgazione degli atti legislativi, dove gli interventi ufficiali del Presidente della Repubblica hanno raggiunto una intensità e una frequenza fino a poco tempo fa non immaginabile<sup>295</sup>. Tant'è che ormai in ogni ambito decisivo della vita politica l'opinione pubblica attende un intervento del Presidente della Repubblica<sup>296</sup>.

Un elemento non privo di conseguenze è stata la scelta della presidenza Napolitano, portata avanti con convinzione sin dall'inizio, di motivare ogni singolo atto o decisione, attraverso comunicati ufficiali sul sito della presidenza della Repubblica<sup>297</sup>.

---

<sup>294</sup> M.E. Bucalo, *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 12.

<sup>295</sup> V. Lippolis, M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna 2013.

<sup>296</sup> Si pensi anche solo alla nota ufficiale pubblicata sul sito del Quirinale qualche giorno dopo la sentenza di condanna definitiva emessa dalla Corte di cassazione nei confronti del senatore Silvio Berlusconi.

<sup>297</sup> Sul punto concordano C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, p. 54; D. Chinni,

Il recente aumento – in parte già accennato a partire dalla presidenza Ciampi –, in qualità e quantità, dei comunicati, note o lettere inviate dalla presidenza della Repubblica ad altri organi costituzionali, o semplicemente pubblicati sul sito del Quirinale, indubbiamente si presenta come un'attività inusuale e atipica rispetto alle prassi precedenti.

Questa particolare attività è caratterizzata da una comune irrivalenza che riguarda sia i modi che i tempi della sua esplicazione; in alcuni casi addirittura nel momento in cui l'atto normativo del Governo era ancora in discussione alle Camere, sia il contenuto della stessa: infatti si pone come il nuovo modo attraverso cui si esplica la funzione di garanzia e di controllo del Capo dello Stato<sup>298</sup>

Le attività presidenziali che ruotano intorno alla prassi della «promulgazione motivata» o «motivazione contraria» non sono più un fatto isolato, ed anzi sono suscettibili di aver dato corso a una vera e propria prassi consolidata<sup>299</sup>. Da un punto di vista sistematico, esse si inseriscono – a torto o ragione – nelle prerogative presidenziali nell'ambito della funzione legislativa.

Come noto, lo Statuto Albertino assegnava formalmente il potere esecutivo al Re, sancendo piuttosto perentoriamente che «Al Re solo appartiene il potere esecutivo». Tuttavia, è altrettanto noto che fin da subito si instaurò un sistema tendenzialmente improntato all'esercizio dualistico tra Corona e Governo delle funzioni esecutive<sup>300</sup>.

Come si è visto<sup>301</sup>, l'ordinamento costituzionale repubblicano è invece basato su una formale esclusione del Capo dello Stato dall'esercizio delle funzioni di indirizzo politico (esecutive e legislative), che sono (dovrebbero essere) di esclusiva competenza del circuito Parlamento-Governo. Il più delle volte tale considerazione serve per sostenere che il Presidente della Repubblica non ha quindi particolari prerogative di intervento circa gli atti legislativi del Parlamento e gli atti con forza di legge del Governo.

---

*Sull'esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010, 2.

<sup>298</sup> M.E. Bucalo, *L'"anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 2.

<sup>299</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>300</sup> T. Marchi, *Lo statuto albertino ed il suo sviluppo storico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, I, p. 187 ss..

<sup>301</sup> v. *supra*, cap. 1, par. 1.

Si è però anche analizzato<sup>302</sup> come il circuito di rappresentanza politica Parlamento-Governo sia da alcuni anni oggetto di problematiche tali da metterlo in crisi, interrompendo perciò il fisiologico ciclo di trasmissione tra rappresentanti e rappresentati.

L'esclusione dalla porta del Capo dello Stato dal circuito di indirizzo politico, sancita dai Costituenti, potrebbe quindi rientrare dalla finestra a causa della crisi del sistema di rappresentanza politica.

Infatti, il Capo dello Stato, non partecipando direttamente alla funzione legislativa, potrebbe svolgere una efficace funzione di riequilibrio e di salvaguardia ultima del sistema, secondo i principi generali delle funzioni di controllo<sup>303</sup>. Si tratta, dunque, di una esclusione del Presidente della Repubblica dal procedimento legislativo che di per sé potrebbe non configurare automaticamente una riduzione del suo ruolo<sup>304</sup>. Ad ogni modo, è la Costituzione – pur essendo, come abbiamo visto, delineata a maglie larghe – che pone alcuni limiti all'attività di controllo e di intervento del Presidente della Repubblica nella funzione di indirizzo politico, e in particolare nella funzione legislativa<sup>305</sup>.

Ad esempio, sempre più frequentemente e incisivamente il Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi votate dal Parlamento «ne controlla la rispondenza a quelle norme e a quei principi costituzionali che rappresenta direttamente, in nome della unità della nazione e a garanzia delle integrità e della continuità della Costituzione»<sup>306</sup>. In altri termini, in tale sede egli ha l'occasione di rilevare quelle anomalie che sarebbero in grado di pregiudicare i valori essenziali o gli equilibri dell'ordinamento costituzionale.

Questa attività di intervento diretto e circostanziato del Presidente della Repubblica nella funzione legislativa presenta alcuni caratteri «inusuali rispetto alla prassi precedente»<sup>307</sup>, sia per quanto riguarda la quantità e frequenza temporale degli interventi, sia per quanto riguarda la loro qualità e incisività.

---

<sup>302</sup> V. *supra*, cap. 2, par. 5.

<sup>303</sup> Cerca qualcosa sul concetto di “controllo” in termini giuridici.

<sup>304</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 47.

<sup>305</sup> Si pensi al controllo sui DL che devono essere presentati il giorno stesso per la conversione.

<sup>306</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 48.

<sup>307</sup> M.E. Bucalo, *L'“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, cit., p. 5.

L'evoluzione e l'espansione di questa attività presidenziale può essere particolarmente incisiva in sede di emanazione degli atti con forza di legge (del governo) e in sede di promulgazione degli atti legislativi (del parlamento). Questo perché ai sensi degli artt.73 e 87 Cost. emanazione e promulgazione degli atti legislativi sono prerogative esclusive del Capo dello Stato, è pertanto questa una delle sedi privilegiate dove può maggiormente esercitarsi il potere di intervento del Presidente della Repubblica<sup>308</sup>.

### 1.1. Promulgazione delle leggi ed emanazione degli atti con forza di legge

Come è noto, l'emanazione e la promulgazione sono due istituti differenti. L'emanazione è un istituto che riguarda gli atti aventi forza di legge, ossia decreti-legge e decreti legislativi. La promulgazione invece è quell'istituto attraverso il quale il Presidente della Repubblica attesta l'esistenza della legge, conferendole inoltre una funzione documentale solenne oltre che intimatoria<sup>309</sup>. Si tratta di un istituto costituzionale legato esclusivamente al procedimento legislativo ordinario, tanto è vero che oltre ad essere ricompreso dall'art. 80 Cost. si ritrova anche nell'art. 73, dedicato appunto alla formazione delle leggi, e nell'art. 74 che disciplina il potere di rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica. Inoltre, l'art. 74 sul potere presidenziale di rinvio fa cenno esclusivamente alla promulgazione delle leggi e non all'emanazione dei decreti. Si dibatte perciò circa la sussistenza o meno di un potere di rinvio in sede di emanazione analogo a quello previsto costituzionalmente in sede di promulgazione<sup>310</sup>.

Oggetto della promulgazione sono le leggi ordinarie, mentre oggetto dell'emanazione sono gli atti con forza di legge. Ciò che li lega, oltre ovviamente al fatto che sono entrambe prerogative presidenziali, è il fatto che il generale oggetto comune dei due istituti sono gli atti legislativi: leggi ordinarie e atti con forza di legge, ossia decreti legge e decreti legislativi.

---

<sup>308</sup> M.E. Bucalo, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in P. Caretti (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino 2010, p. 139.

<sup>309</sup> Cfr. S.M. Cicconetti, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1998, 2.

<sup>310</sup> V. il già citato caso Englaro.

Con riferimento al procedimento di emanazione, una prima lettura configura la possibilità che il Capo dello Stato si rifiuti di emanare un decreto solo in ipotesi eccezionali di palese mancanza dei requisiti formali dell'atto o casi di cui all'art. 90 Cost<sup>311</sup>.

Una seconda lettura allarga al massimo grado le prerogative presidenziali in sede di emanazione degli atti legislativi e considera infatti che il Capo dello Stato abbia la facoltà di rifiutarsi di emanare qualsiasi atto con forza di legge laddove esso si ponga in contrasto con la Costituzione per qualsiasi vizio di legittimità o di merito<sup>312</sup>.

È possibile riscontrare anche un orientamento intermedio secondo il quale il potere di emanazione è riconducibile a quello di promulgazione e pertanto il Capo dello Stato potrebbe rifiutare l'emanazione una volta soltanto e rinviare l'atto al governo, tuttavia sarebbe tenuto ad emanare qualora il Governo, una volta riesaminato l'atto, insistesse con l'emanazione. Questo secondo orientamento, in sostanza, valorizza maggiormente la responsabilità del governo di cui all'art. 77 Cost., mentre, sempre secondo questo terzo orientamento, al presidente della Repubblica residuano in sede di emanazione compiti di controllo essenzialmente formale.

Da un punto di vista sistematico quest'ultima impostazione parrebbe quella più coerente con l'assegnazione del potere di indirizzo politico al circuito parlamento-governo, che dovrebbe quindi escludere il presidente della Repubblica dall'attività legislativa<sup>313</sup>. Così, nell'ambito della sua funzione, i controlli presidenziali in sede di emanazione dovrebbero attenersi a un generale controllo di costituzionalità, ovviamente diverso a quello specifico della Corte costituzionale<sup>314</sup>.

Le impostazioni teoriche classiche sembrano però scontrarsi con la prassi presidenziale degli ultimi anni. Infatti, se prendiamo in considerazione anche solo alcuni tra i più significativi interventi presidenziali in sede di emanazione degli atti legislativi – effettuati a mezzo di note, lettere o comunicati –: il rifiuto di

---

<sup>311</sup> F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova 2004, p. 206.

<sup>312</sup> G.U. Rescigno, *art. 87*, in G. Branca (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, p. 211; S.M. Cicconetti, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 560.

<sup>313</sup> Q. Camerlengo, *Il presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, p. 40.

<sup>314</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 29/1995.



emanazione del decreto legislativo sul federalismo municipale<sup>315</sup>; l'emanazione del decreto legge cd. "mille proroghe"<sup>316</sup> e della conseguente legge di conversione<sup>317</sup>; il decreto sull'emergenza rifiuti in Campania<sup>318</sup>; il decreto legge relativo alla manovra finanziaria 2012<sup>319</sup>; emerge come il presidente della Repubblica abbia effettuato rilievi formali e sostanziali piuttosto incisivi e specifici.

Considerato che oggetto dell'emanazione sono decreti legge e decreti legislativi, vale a dire provvedimenti di competenza governativa; è evidente come questa prerogativa presidenziale sia quella maggiormente in grado di incidere sull'attività legislativa del Governo.

Le prerogative presidenziali in sede di promulgazione delle leggi possono invece collegarsi in qualche modo potere di rinvio ex art. 74 Cost.. Su quali siano i poteri del presidente della Repubblica in questa fase esistono due opposti orientamenti. Il primo, maggioritario, parte dal presupposto che la promulgazione sia atto dovuto del presidente<sup>320</sup>. Tale assunto deriverebbe proprio dall'art. 74 che si porrebbe come unica possibilità per il Capo dello Stato di non procedere alla promulgazione. La tesi opposta fa un ragionamento a contrario: se la promulgazione è atto dovuto, allora laddove non sussistano i requisiti formali essa non è dovuta<sup>321</sup>.

A prescindere dall'esatto dimensionamento delle prerogative presidenziali in sede di promulgazione, ciò che rileva è che – in particolare con le presidenze Ciampi e soprattutto Napolitano – si è ormai avviata una prassi della cd «promulgazione dissenziente» o «con motivazione contraria», sulla base della quale il Capo dello Stato anziché utilizzare il potere di rinvio ex art. 74 Cost, interviene con lettere, note o comunicati, spesso peraltro indirizzati direttamente al presidente del Consiglio e non ai presidenti delle Camere.

---

<sup>315</sup> Lettera 4 febbraio 2011.

<sup>316</sup> Lettera 22 febbraio 2011

<sup>317</sup> Lettera 26 febbraio 2011.

<sup>318</sup> Nota 1° luglio 2011.

<sup>319</sup> Nota 6 luglio 2011.

<sup>320</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, p. 754 ss.; S.M. Cicconetti, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in Enc. dir., XXXVII, p. 99 ss..

<sup>321</sup> G. D'Amico, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 269.

I problemi di una tale prassi sono almeno due. In primo luogo la Costituzione non prevede che gli atti presidenziali debbano essere accompagnati da motivazioni o spiegazioni, anche perché questo mal si concilierebbe con il concetto di irresponsabilità di cui all'art. 90 Cost.. In secondo luogo accade sempre più spesso che questi interventi presidenziali contengano numerosi e pesanti argomenti che, nel caso della promulgazione, sarebbero probabilmente più idonei ad un rinvio ex art. 74, che però non avviene<sup>322</sup>.

Nel complesso si tratta quindi di una prassi che pone una serie di dubbi circa la sua compatibilità con il testo costituzionale vigente. Infatti, la lettera della Costituzione non pare configurare alternative per il presidente: promulgare la legge o rinviarla alle camere<sup>323</sup>. I dubbi di perfetta aderenza al testo costituzionale si intensificano laddove il presidente è intervenuto non in conclusione dell'iter parlamentare bensì durante la discussione dell'atto legislativo<sup>324</sup>.

In realtà, il punto è che l'alternativa secca promulgazione o emanazione non offre al presidente effettive possibilità di intervento sull'atto legislativo. Infatti, come si sa la legge potrebbe essere riproposta esattamente com'è e il presidente sarebbe vincolato a promulgarla (salvo, ovviamente, i limiti di attentato alla Costituzione o alto tradimento).

Perciò gli interventi informali, pubblici o riservati, che il presidente svolge nel corso dell'elaborazione di un testo legislativo sono molto più efficaci, perché consentono al presidente, attraverso la sua *moral suasion*, di poter eventualmente ottenere dei risultati in termini di modifica del testo che probabilmente non otterrebbe con il semplice rinvio ex art. 74.

In altri termini i comunicati e le note, assieme ai contatti riservati tra le burocrazie della presidenza della repubblica e del governo, sono potenzialmente in grado di avere un notevole grado di incidenza presidenziale nell'attività legislativa del governo. Solo potenzialmente però, perché, trattandosi di attività informale e tendenzialmente riservata (almeno fino a quando non scaturisce in note e comunicati), la possibilità di incidenza presidenziale poggia esclusivamente

---

<sup>322</sup> M.E. Bucalo, *L'"anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 4.

<sup>323</sup> A. Ruggeri, *Ancora un caso di promulgazione... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>324</sup> Lettera del 22 ottobre 2010, relativa al d.d.l. costituzionale n. 2180/S.

sull'autorevolezza del soggetto che ricopre la carica e sulla volontà del Governo di accettare le notazioni eventualmente poste dal Quirinale e sulla forza politica del Governo (e della maggioranza parlamentare).

### 1.2. Interpretazione del ruolo presidenziale e funzione legislativa

Le difficoltà finora riscontrate di inquadramento generale della figura e del ruolo del Presidente della Repubblica – viste in particolare nella prima parte del presente lavoro – inevitabilmente si ripercuotono sulle definizioni particolari degli specifici istituti di competenza presidenziale. Questo perché è ovvio che aderire ad una teoria generale sul ruolo presidenziale (garanzia, controllo, indirizzo politico, partecipazione...) piuttosto che un'altra inevitabilmente può influenzare la ricostruzione e classificazione dei singoli poteri e delle singole funzioni presidenziali. Perciò può accadere, per esempio, che interpretando il ruolo del Capo dello Stato come essenzialmente riconducibile ad un potere neutro con funzione di garanzia si potrebbe propendere per una collocazione degli interventi presidenziali in sede legislativa come attuazione della funzione di controllo; diversamente, se si aderisce all'interpretazione che assegna funzioni di indirizzo politico al Presidente della Repubblica, allora si potrebbe essere orientati a descriverne i contenuti in chiave di compartecipazione dualistica alla funzione legislativa<sup>325</sup>.

Tutto ciò parrebbe confermato dal fatto che in dottrina è possibile rinvenire almeno quattro diverse impostazioni teoriche riguardo ai poteri del Presidente in sede di promulgazione e di emanazione: una prima che considera l'intervento presidenziale come controllo meramente formale; una seconda che lo avvicina di più ad un controllo di legittimità, o se si vuole, di merito costituzionale; una terza che lo considera un controllo di merito, ma non costituzionale; una quarta, ed ultima, che ricomprende l'intervento presidenziale tra le prerogative di partecipazione alla funzione<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2001, p. 73.

<sup>326</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2001, p. 98.

Per certi versi questi orientamenti ricalcano gli approcci teorici tradizionali sul ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica. Ciò che qui interessa è soffermarsi sugli elementi prescrittivi e fattuali piuttosto che su quelli descrittivi e teorici, tentando di analizzare e di ricostruire nel modo più logico possibile il quadro costituzionale dei poteri del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti con forza di legge, alla luce, in particolare, di alcuni recenti casi specifici.

In tal senso il problema da affrontare è duplice e le domande a cui rispondere sono almeno due. In primo luogo è necessario capire se al Presidente possa o meno riconoscersi, in sede di emanazione degli atti con forza di legge, due tipi di prerogative: sospendere mediante il diniego di firma l'emanazione e quindi rinviare l'atto al Governo e se sussiste la possibilità per il Capo dello Stato di proporre rilievi o fornire valutazioni oltre che di legittimità anche di merito.

Dal punto di vista prescrittivo, la Costituzione nulla dice riguardo agli interventi presidenziali in sede di emanazione e promulgazione delle leggi e degli atti equiparati, a differenza di quanto è invece sancito dall'art. 74 Cost. che disciplina in modo più preciso il sistema di rinvio alle camere delle leggi. Questo silenzio può essere interpretato almeno in due modi: può trattarsi di un silenzio che non consente alcun intervento presidenziale in sede di emanazione oppure consente solo l'eventuale rinvio in sede di promulgazione, salvo l'ipotesi eccezionale di attentato alla Costituzione ex art. 90 Cost.; oppure può interpretarsi in via analogica, così da assegnare al Presidente, in sede di emanazione, poteri simili a quelli previsti dall'art. 74 Cost.<sup>327</sup>.

Infine, un ruolo affatto secondario è giocato dal modo attraverso cui gli interventi presidenziali in fase di promulgazione o emanazione vengono resi pubblici. La pubblicità attraverso i *media* degli interventi presidenziali è, infatti, oggi un aspetto fondamentale e per certi versi dirimente per l'intera questione: per un verso fornisce all'intervento la copertura dell'ufficialità e per l'altro esprime l'intenzione «di ottenere l'appoggio della pubblica opinione»<sup>328</sup> o accoglierne le

---

<sup>327</sup> Tra gli altri, S.M. Cicconetti, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1980, n. 3, p. 564 ss..

<sup>328</sup> Sul punto già L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 216.

istanze<sup>329</sup>. Ad ogni modo, la pubblicità (oggi di fatto essenzialmente attraverso internet) della decisione e dei relativi motivi è un elemento idoneo a ipotizzare un effettivo *enlargement* dei poteri presidenziali<sup>330</sup>.

### 1.3. Il potere presidenziale di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost (cenni)

Un discorso a parte merita la questione relativa al controllo in sede di emanazione degli atti con forza di legge. Poste le differenze sussistenti fra promulgazione ed emanazione<sup>331</sup>: infatti, come abbiamo visto, prima costituisce una fase esterna al procedimento, integrativa dell'efficacia, la seconda è parte integrante del processo di formazione dell'atto, necessaria affinché l'atto possa considerarsi giuridicamente esistente<sup>332</sup>. Tuttavia, tutto ciò non ha necessariamente delle conseguenze riguardo ai rapporti tra l'art. 74 Cost., che disciplina il rinvio delle leggi, è l'art. 87 Cost., che invece nulla dice circa il controllo degli atti aventi forza di legge approvati dal Governo. In particolare, non per forza si desume che «un Presidente investito del potere di rinviare addirittura la legge del Parlamento non potrebbe essere costretto a sottoscrivere qualsivoglia prodotto normativo del Governo [...] e che dunque, anche in sede di emanazione è da riconoscere al Presidente un qualche sindacato sui decreti con valore legislativo».

Tale ricostruzione potrebbe non essere l'unica possibile. Infatti, è altrettanto importante considerare che i decreti con valore legislativo devono comunque poi essere posti al vaglio del Parlamento, che di certo, in sede di conversione, possiede un potere di intervento sul decreto che ben ricomprende l'eventuale controllo che avrebbe potuto fare il Presidente della Repubblica in sede di emanazione. Inoltre, il Presidente della Repubblica ha poi l'ulteriore possibilità di effettuare lo scrutinio in sede di emanazione della legge di conversione e di censurare, di conseguenza, il contenuto del decreto convertito attraverso la legge di conversione; ed, anzi, in questo avrebbe anche, proprio in virtù dell'art. 87, un pieno potere di rinvio alle Camere. Ad ogni modo sul contenuto e sui limiti del

---

<sup>329</sup> Si pensi alla promulgazione con “motivazione” della legge di riforma dell'università (cd. Gelmini).

<sup>330</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, 70.

<sup>331</sup> Cfr. G.U. Rescigno, *Atto normativo*, Bologna 1998.

<sup>332</sup> G. Scaccia, *La Funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011.

potere di rinvio sono rinvenibili diverse sfumature. Mentre non vi sono molti dubbi sul fatto che tale controllo possa esercitarsi per motivi di legittimità costituzionale, opinioni discordanti si registrano sulla possibilità del rinvio per motivi di merito e sul suo eventuale contenuto<sup>333</sup>. In un certo senso è significativa la collocazione dell'art. 74 Cost. nella sezione dedicata al Parlamento e alla formazione delle leggi e non invece in quella dei poteri del Presidente della Repubblica. Questo, infatti, potrebbe voler significare assegnare al potere di rinvio un contenuto più di legittimità che di merito. Al riguardo non vi sono posizioni univoche. Da un lato la possibilità di motivazioni basate sul merito venne esplicitamente affermata già dall'Assemblea costituente<sup>334</sup>, da un altro lato però la Costituzione in varie disposizioni tiene conto della distinzione tra legittimità e merito (artt. 125, 127, 134) e il silenzio dell'art. 74 potrebbe in tal senso apparire significativo<sup>335</sup>.

#### 1.4. Gli interventi presidenziali nel corso della (o successivamente alla) promulgazione di leggi o emanazione di decreti

Secondo alcuni, prerogative e poteri del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione ed emanazione si sono affermati in via di fatto<sup>336</sup>. Ad ogni modo, dall'analisi finora condotta emerge che le teorie e le ricostruzioni positive fin qui prese in considerazione non sono in grado però di spiegare interamente il fenomeno di tali interventi. Tuttavia, questo non vuole necessariamente significare che sia impossibile assegnare una corretta sistemazione giuridica a questi poteri (o prerogative)<sup>337</sup>. Esistono sicuramente alcuni macro-limiti entro i quali si esplicano tali poteri presidenziali. Da un lato difficilmente sarebbero legittime delle ipotesi di rifiuto definitive e assolute per motivi di merito. Così, all'opposto, sempre legittime sarebbero ipotesi di rifiuto definitivo per quei

---

<sup>333</sup> S.M. Cicconetti, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1998, p. 4.

<sup>334</sup> F. Cuocolo, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano 1955, p. 138 ss..

<sup>335</sup> S.M. Cicconetti, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit, p. 5.

<sup>336</sup> V. Lippolis, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 3.

<sup>337</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, p. 153.

provvedimenti abnormi, privi dei requisiti essenziali o integranti situazioni di alto tradimento o attentato alla Costituzione<sup>338</sup>.

Per quanto riguarda tali interventi presidenziali, recentemente, l'aspetto più importante riguarda le promulgazioni ed emanazioni accompagnate da una motivazione, in un certo senso una sorta di promulgazione motivata o, in alcuni casi, addirittura «dissenziente»<sup>339</sup>, una «motivazione contraria»<sup>340</sup>. Tuttavia, pur trattandosi comunque sempre di quegli strumenti non formali del Presidente della Repubblica, privi di un sicuro fondamento costituzionale, le promulgazioni dissenzienti presentano delle differenze rispetto ai semplici strumenti non formali (note, comunicati, interventi, esternazioni...). Infatti, in questo caso pare che la Costituzione non lasci molto spazio alla prassi o alle evoluzioni interpretative: l'art. 74 è piuttosto netto e prevede due sole possibilità: o promulgazione o rinvio. Non pare quindi esservi spazio per una "terza via". Ed invece, soprattutto in tempi recenti, sono sempre di più – e sempre più specifici e dettagliati – nella fase finale del procedimento legislativo<sup>341</sup>.

In altri termini si potrebbe dire che le questioni sono almeno tre. La prima relativa ai *poteri presidenziali in sede di emanazione* e alla possibilità di riconoscere o meno prerogative di rifiuto definitivo o di sospensione momentanea dell'atto avente forza di legge; la seconda riguardo al riconoscimento al Presidente della Repubblica di *altri poteri in sede di emanazione e promulgazione*, come ad esempio la richiesta al Governo di chiarimenti; la terza in merito alla possibilità per il Presidente di svolgere *in sede di emanazione e promulgazione rilievi formali* o di opportunità. Al riguardo, si è parlato di «forme attenuate di rinvio»<sup>342</sup>.

---

<sup>338</sup> G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, p. 154.

<sup>339</sup> G. Scaccia, *La Funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011.

<sup>340</sup> Cfr. A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>341</sup> Basti ricordare alle fasi precedenti l'approvazione del cd. lodo Alfano oppure, un caso ancor più eclatante è stato quello inerente le fasi antecedenti all'approvazione del decreto legge per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica approvato il 25 maggio 2010. Sul punto v. N. Maccabani, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>342</sup> S.M. Cicconetti, *Decreti-legge del Presidente*, cit., p. 74.

Occorre capire quali siano le prerogative presidenziali che vanno ben al di là del «Presidente che giudica»<sup>343</sup>.

## **2. Interventi e controlli in sede legislativa della presidenza Ciampi: all'incrocio tra formalità effettiva e atipicità sostanziale**

Il fenomeno delle esternazioni presidenziali non è certo un fenomeno nuovo nel diritto costituzionale. Si è visto come già a partire dalla presidenza di Sandro Pertini il ruolo del Capo dello Stato ha progressivamente allargato lo spazio e tenore degli interventi presidenziali non formalizzati in atti tipici<sup>344</sup>.

Tuttavia, un importante spartiacque istituzionale si è avuto con la presidenza Ciampi. Infatti, Carlo Azeglio Ciampi è il primo Capo dello Stato della storia repubblicana ad essere eletto e operare in un contesto politico modellato dal sistema elettorale maggioritario e tendenzialmente bipolare. Fino a quel momento il sistema politico italiano è sempre stato impostato su di un forte meccanismo proporzionale di rappresentanza dei partiti.

Questo non è un dato di poco conto. Anzi, è probabilmente uno degli elementi fondativi che ha consentito alle esternazioni presidenziali di evolversi in atti atipici di intervento politico-costituzionale.

Infatti, nell'esperienza della presidenza Ciampi possiamo ritrovare i germi di quella prassi che si è definitivamente plasmata e consolidata con la (duplice) presidenza Napolitano. Perciò, un breve cenno su alcuni rilevanti episodi costituzionali della presidenza Ciampi può aiutare ad analizzare con maggiore precisione e dettaglio cosa sono (diventati) oggi gli interventi presidenziali in sede di emanazione e promulgazione degli atti legislativi.

### **2.1. Il rinvio della legge di conversione del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4 (c.d. decreto sulla "mucca pazza")**

Un primo caso interessante è stato il rinvio operato dal presidente Ciampi della legge di conversione del decreto 25 gennaio 2002, n. 4, recante «Disposizioni

---

<sup>343</sup> Espressione usata da *G.U. Rescigno*, Art. 87, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bari, 1978, p. 184. L'a., in particolare, affermava che il «Presidente non si giudica, il Presidente giudica».

<sup>344</sup> E. Cheli, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 29 ss..



urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura»<sup>345</sup>. Una vicenda, quella del morbo della BSE, nota e che avuto rilevanti conseguenze politiche e giudiziarie.

È chiaro che questo è un normale caso di rinvio ex art. 74 Cost., che rientra, come abbiamo visto, tra le ordinarie prerogative del presidente della Repubblica. Non si tratta di un intervento atipico o non formalizzato in sede di emanazione o promulgazione.

Tuttavia, il caso di specie presenta degli elementi interessanti per i profili che qui interessano. Infatti, nel messaggio di rinvio viene esplicitamente affermato dal presidente che l'ammissibilità dell'esercizio del potere di rinvio ex art. 74 Cost. anche per le leggi di conversione dei decreti legge, anche nel caso in cui, intervenendo in prossimità della scadenza dei 60 giorni per la conversione, si trasformi in un vero e proprio veto impeditivo, non consentendo di fatto la seconda approvazione delle Camere<sup>346</sup>.

Nel caso relativo alla decreto sulla mucca pazza avviene esattamente così: il disegno di legge di conversione era stato approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 26 marzo 2002, e il rinvio veniva disposto il 29 marzo 2002, giorno della scadenza del termine di conversione, di conseguenza il disegno di legge viene cancellato dall'ordine del giorno dei lavori al Senato proprio per decorso del termine di conversione del decreto legge<sup>347</sup>.

Il Capo dello Stato motiva il rinvio sulla base di diversi interessanti rilievi. Anzitutto, evidenzia «l'evidente illogicità giuridica» derivante dalla previsione di una norma di proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa, anche alla luce dell'avvenuta presentazione di un disegno di legge con il quale il Governo chiedeva correttamente alle Camere il conferimento di una nuova delega. Inoltre, viene rilevata l'introduzione, nel corso dell'*iter* parlamentare

---

<sup>345</sup> Si tratta del secondo rinvio ex art. 74 Cost. della presidenza Ciampi. Il primo riguardava la legge in materia di organizzazione del personale sanitario, che, reintroducendo il carattere pubblicistico della contrattazione collettiva nel comparto della sanità, creava una disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici degli altri settori, ancora ricadenti sotto la disciplina privatistica.

<sup>346</sup> L'orientamento maggioritario della letteratura ammette, a taluni limiti e condizioni, la possibilità del rinvio presidenziale delle leggi di conversione: v. M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 230; P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano 2002, p. 365.

<sup>347</sup> V. Atto Senato 149/2002.

della legge di conversione, di norme dal contenuto disomogeneo rispetto a quello del decreto legge «a suo tempo» emanato dal Presidente della Repubblica, determinando, in tal modo, uno «stravolgimento» della decretazione d'urgenza, in violazione dei principi consacrati nell'art. 77 Cost. e nella legge n. 400 del 1988, la quale pur non avendo rango costituzionale, «ha valore ordinamentale (...) e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata».

Come si può bene vedere, si tratta di un rinvio sorretto principalmente da ragioni di ordine tecnico-costituzionale, più che da ragioni di merito. Il primo segnale che la presidenza della Repubblica intende effettuare un rigoroso controllo sull'attività legislativa, in particolar modo quella del Governo.

Prende così avvio, a partire soprattutto da questa fase, quell'evoluzione delle prerogative del Capo dello Stato in sede di attività legislativa che prende il nome di «dottrina presidenziale delle fonti»<sup>348</sup>.

## 2.2. Promulgazione della legge istitutiva della Patrimonio e Infrastrutture S.p.A.

Un caso invece che si inserisce perfettamente nel quadro degli interventi presidenziali atipici è quello relativo alla promulgazione della legge di conversione del d.l. 15 aprile 2002, n. 63, istitutivo, tra l'altro, della «Patrimonio» e «Infrastrutture» società per azioni. Un caso che, peraltro, ha avuto notevole eco sugli organi di informazione. Si tratta, infatti, della prima occasione in cui il presidente Ciampi promulga una legge facendo seguire una nota di intervento che manifesta rilievi o raccomandazioni circa l'atto legislativo appena promulgato.

Il Capo dello Stato promulga in questo caso la legge, ma contestualmente emana una nota ufficiale con la quale auspica l'impegno del Governo «ad assicurare particolari garanzie per la gestione di tutti i beni di interesse culturale e ambientale» ed in particolare l'inalienabilità di quelli che costituiscono «identità e patrimonio comune di tutto il paese»; il presidente Ciampi segnala inoltre la contraddittorietà di talune disposizioni del decreto, che da un lato dispongono l'immutabilità del regime dei beni demaniali trasferiti alla Patrimonio S.p.a.,

---

<sup>348</sup> A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

dall'altro rinviano a norme la cui applicazione comporterebbe invece l'automatico passaggio dei beni al patrimonio disponibile<sup>349</sup>.

La forma prescelta dal Presidente per manifestare le proprie perplessità su taluni profili dell'atto è quella di un atto ufficiale ma non tipico, ossia non rientrante tra le prerogative espressamente assegnate dalla Costituzione al presidente della Repubblica durante il procedimento di promulgazione o emanazione degli atti legislativi.

Se coi primi rinvii della presidenza Ciampi iniziano ad emergere nuove prerogative di controllo presidenziale sugli atti legislativi, con questa prima promulgazione «con motivazione contraria» inizia ad emergere il nuovo ruolo presidenziale di controllo sull'attività legislativa del governo.

Probabilmente la scelta di questo tipo di soluzione è stata dettata dalla volontà di richiamare il Governo evitando però di utilizzare nuovamente uno strumento incisivo come quello del rinvio ex art. 74 Cost.,

Al di là dei motivi che hanno indotto il Capo dello Stato a rendere noti i propri rilievi in modo atipico, resta, come già notato in precedenza, il dubbio circa l'esistenza effettiva di una "terza via" tra la strada della promulgazione e quella del rinvio ai sensi dell'art. 74 Cost.. Peraltro, è stato opportunamente notato come questa terza via rischi di produrre anche dei banali paradossi. Infatti, sebbene l'atto legislativo sia stato adottato e sia quindi imputabile alle due Camere del Parlamento, il soggetto cui è destinata la lettera ed al quale si fa presente la necessità di «un intervento correttivo in via normativa» è il Governo, determinando così un'ingiustificata esclusione dell'organo contitolare della funzione legislativa, ai sensi degli artt. 70 e 117 Cost.<sup>350</sup>.

Nell'ambito dei rapporti tra presidenza della Repubblica e politica inizia ad emergere un dato: la conflittualità che domina tra le coalizioni politiche (e all'interno delle stesse, vista la loro estrema eterogeneità) alimenta la tendenza ad invocare un maggiore interventismo del Presidente<sup>351</sup>.

---

<sup>349</sup> Cfr. nota presidenza della Repubblica 15 giugno 2002, su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>350</sup> A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>351</sup> V. A Barbera, *La cautela del Colle e il "tiro alla giacca"*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2002.

### 2.3. La riforma della disciplina del sistema radiotelevisivo (c.d. “riforma Gasparri”)

Le vicende relative alla riforma del complessivo sistema radiotelevisivo e dell’informazione sono state particolarmente al centro della XIV legislatura (del Governo Berlusconi II). Da un parte vi era l’esigenza di mettere mano alla disciplina in materia, risalente ormai agli anni trenta. Dall’altra parte vi erano i problemi relativi al conflitto d’interessi – essendo il presidente del Consiglio il maggiore editore italiano – e ad una opposizione parlamentare particolarmente sensibile e agguerrita sul tema.

In questo contesto, e in assenza di effettive proposte legislative della maggioranza di governo, il Capo dello Stato invia un messaggio alle Camere «in materia di pluralismo e imparzialità dell’informazione», con il quale, dopo aver ripercorso gli sviluppi – anche alla luce delle innovazioni tecnologiche in continua evoluzione – del quadro normativo interno e comunitario, e richiamato gli orientamenti emersi dalla giurisprudenza costituzionale, invita il Parlamento a predisporre «una legge di sistema, intesa a regolare l’intera materia delle comunicazioni, delle radiotelediffusioni, dell’editoria di giornali e periodici e dei rapporti tra questi mezzi». Il Presidente, inoltre, formula alcune precise indicazioni cui si dovrebbe conformare il legislatore: per quel che concerne la radiotelevisione, ad esempio, si rileva l’opportunità di preservare «il ruolo centrale del servizio pubblico», razionalizzare la disciplina della tutela dei minori, troppo spesso trascurata nelle programmazioni televisive, tener conto del ruolo che la legge di revisione del titolo V della Costituzione ha assegnato in materia alle Regioni. Il pluralismo e l’imparzialità dell’informazione, inoltre, rappresentano «fattori indispensabili di bilanciamento dei diritti della maggioranza e dell’opposizione»: in particolare, con riferimento allo statuto delle opposizioni e delle minoranze, si suggerisce di estendere la vigilanza del Parlamento, in coordinamento con l’Autorità di garanzia delle comunicazioni, «all’intero circuito mediatico, pubblico e privato, allo scopo di rendere uniforme ed omogeneo il principio della *par condicio*»<sup>352</sup>.

---

<sup>352</sup> Cfr. A. Pace, *Per una lettura in “controluce” del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell’informazione*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 931.

Da questo messaggio presidenziale emergono alcuni elementi interessanti. Come è evidente il presidente utilizza uno strumento presidenziale tipico, il messaggio ex art. Cost.. L'intervento è però molto preciso e oltre ad entrare direttamente e puntualmente nel merito della materia, tocca degli argomenti che indirettamente riguardano anche il presidente del Consiglio, seppur nella sua veste di imprenditore privato e non di rappresentante pubblico. Inoltre, le indicazioni presidenziali sono tutt'altro che generiche e, anzi, entrano nel merito delle questioni oggetto dell'accesa discussione tra maggioranza e opposizione.

Alla luce di questo importante intervento presidenziale, il Governo non poteva restare inerte. Così, di lì a poco, il 25 settembre 2002 viene presentato alle Camere il disegno di legge AC 3184 contenente «Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai-Radiotelevisione italiana S.p.a. e delega al Governo per l'emanazione del Codice della Radiotelevisione». Circa due mesi dopo la Corte costituzionale, con la sent. n. 466 del 20 novembre 2002, modifica il quadro normativo dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della l. 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo.

Nel corso dell'*iter* legislativo il progetto di legge governativo viene fatto oggetto di molteplici critiche da parte dell'opposizione, che denuncia, in particolare, la non attuazione da parte delle riforma dei principi del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione che la Consulta e lo stesso Presidente della Repubblica considerano «strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta»<sup>353</sup>.

Il disegno di legge viene definitivamente approvato dal Parlamento il 2 dicembre 2003. Alle opposizioni parlamentari (e a parte dell'opinione pubblica) non resta che appellarsi al Capo dello Stato affinché non promulghi si fatta legge<sup>354</sup>.

---

<sup>353</sup> Proprio così esordisce il messaggio presidenziale.

<sup>354</sup> Riguardo alle cronache di questi passaggi, v. M. Ainis, *Un giudizio da accettare con serenità*, in *La Stampa*, 4 dicembre 2003.

Le pressioni politiche, sociali e mediatiche sul presidente sono molto forti. Il 15 dicembre 2003 il presidente della Repubblica decide di rinviare la legge alle Camere per una nuova deliberazione.

Nel messaggio che, ai sensi dell'art. 74, comma 1, Cost., accompagna il rinvio alle Camere, il Presidente illustra in modo puntuale i profili d'illegittimità che richiedono un riesame delle Assemblee legislative, attraverso un articolato *iter* argomentativo sostenuto da precisi e puntuali richiami ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale ed europea<sup>355</sup>;

Come si può ben notare, si è trattato di una vicenda particolarmente intricata, sia sul piano politico che su quello costituzionale. Che ha sollevato non poche questioni riguardo alle effettive prerogative del Capo dello Stato riguardo la funzione legislativa del Parlamento e del Governo. Basti pensare ai complessi problemi riguardanti la natura ed il contenuto del potere di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, nonché il rapporto con le altre attribuzioni – ed in primo luogo con il potere di rinvio delle leggi – rientranti nella più generale funzione di controllo del Presidente della Repubblica sugli atti normativi. Considerato peraltro che vi è stato nel corso della storia un uso davvero limitato del potere di rifiuto di autorizzazione: quasi sempre, anzi, i presidenti della

---

<sup>355</sup> Il presidente della Repubblica rileva in primo luogo l'incompatibilità con la sent. n. 466 del 2002 della Consulta dell'art. 25 della legge in esame, là dove assegna all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di verificare, entro 12 mesi successivi al 31 dicembre 2003, l'effettiva diffusione della tecnica di trasmissione digitale terrestre, ed il conseguente aumento delle risorse tecniche disponibili, indicata dalla suddetta decisione della Corte costituzionale come condizione necessaria per poter giudicare superabile il limite temporale - fissato nel dispositivo - entro il quale deve definitivamente cessare il regime transitorio di cui all'art. 3, comma 7, e delle collegate previsioni dei commi 9 e 11 della l. n. 249 del 1997. In particolare il Presidente giudica il lasso di tempo previsto dalla legge "molto ampio rispetto alle presumibili occorrenze della verifica", traducendosi, di fatto, in una proroga del termine finale indicato dalla Corte costituzionale. Il secondo rilievo concerne la mancanza di "alcuna conseguenza certa" per l'ipotesi un cui l'Autorità garante per le comunicazioni dovesse accertare il mancato raggiungimento dell'effettivo ampliamento delle offerte disponibili e del pluralismo nel settore televisivo. D'altronde, il 1 gennaio 2004 può essere considerato termine iniziale non di un nuovo regime transitorio, ma unicamente dell'attuazione delle modalità di cessazione del regime medesimo, che devono essere determinate dal Parlamento entro il 31 dicembre 2003, così come occorre indicare «il dies ad quem e, cioè, il termine di tale fase di attuazione». Il messaggio presidenziale sottolinea inoltre l'eccessiva ampiezza del sistema integrato delle comunicazioni (SIC), assunto dalla legge in esame come base di riferimento per il calcolo dei ricavi dei singoli operatori di comunicazione. Esso, infatti, potrebbe consentire «a chi ne detenga il 20 per cento (articolo 15, comma 2, della legge) di disporre di strumenti di comunicazione in misura tale da dar luogo alla formazione di posizioni dominanti». In riferimento al problema della raccolta pubblicitaria si richiama la sentenza della Corte cost. n. 231 del 1985, secondo la quale deve essere evitato il pericolo «che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela».

Repubblica hanno preferito seguire la via della collaborazione informale con il governo, proponendo il più delle volte in modo riservato suggerimenti ed eventuali interventi correttivi dell'iniziativa legislativa governativa. Tuttavia, c'è chi, nella scelta presidenziale di autorizzare prima il disegno di legge per poi disporre il rinvio, anche in riferimento a disposizioni sostanzialmente identiche rispetto al testo originario, ha ravvisato un «eccesso di potere ..], nella forma sintomatica della contraddittorietà.

L'iter della riforma Gasparri è stato dunque un caso paradigmatico, dove al contempo vi sono state attività presidenziali effettivamente formali – come il messaggio e il rinvio – attività presidenziali sostanzialmente atipiche – come alcune considerazioni espresse negli atti o esternazioni pubbliche riguardo alla vicenda. In tutto ciò sono emerse in modo evidente molte delle questioni attualmente aperte e in discussione circa le prerogative presidenziali in sede di promulgazione ed emanazione degli atti legislativi. Per certi versi si potrebbe dire che il settennato di Ciampi ha contribuito a plasmare quel substrato di prassi a metà tra funzioni formali e atti atipici sui cui poi si attesterà, con sempre maggiore incidenza, l'operato della successiva presidenza di Giorgio Napolitano.

### **3. Su alcuni comunicati, note e lettere della presidenza Napolitano: interventi presidenziali atipici ma formalizzati**

Volendo analizzare solo l'ultimo settennato presidenziale, iniziato nel maggio 2006<sup>356</sup>, è possibile riscontrare numerosi e diversi interventi del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi o di emanazione di con forza di legge<sup>357</sup>. Tali interventi – che, come è già stato osservato, si pongono a metà tra esternazione ed atto formale – si sono decisamente intensificati, quantitativamente e qualitativamente, nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011. Tuttavia, essi non sono del tutto nuovi nel nostro ordinamento, dal momento che, come visto,

---

<sup>356</sup> Lo studio ha avuto oggetto circa tremila testi pubblicati nella sezione “note e interventi” del sito ufficiale della presidenza della Repubblica. [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it). A partire da queste tremila note ne sono state esaminate circa un centinaio, quelle maggiormente significative e utili al presente studio. Questi circa cento tra comunicati e note sono integralmente riportati in appendice al presente lavoro e alcuni di essi sono oggetto di specifica trattazione nel corso del presente capitolo.

<sup>357</sup> Già il 27 dicembre 2006 il presidente Napolitano emanava una nota di accompagnamento alla promulgazione della legge finanziaria. Di nuovo è intervenuto, sempre in tema di legge finanziaria, nel 2008.

una certa “leale collaborazione” tra Governo e Presidenza della Repubblica esiste fin dalla prima presidenza Einaudi. Ed anzi, molto spesso – durante governi particolarmente deboli o anche presidenti particolarmente forti, in situazioni particolari di crisi politiche, istituzionali o internazionali – tale “leale collaborazione” si è spinta fino a diventare quasi una partecipazione del Presidente della Repubblica all’attività di governo.

Si può individuare un punto di svolta (nel caso specifico di particolare frizione) nei rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo, almeno con riferimento all’attuale settennato, nel noto caso Englaro. Senza soffermarsi in questa sede sui dettagli – peraltro assai peculiari – del caso in sé, può essere però utile analizzare le ripercussioni della vicenda sui rapporti istituzionali tra Governo e Presidenza della Repubblica. Come è noto, in questo particolare caso il Presidente della Repubblica ha opposto un rifiuto assoluto e definitivo di firma ad un decreto legge approvato dal Governo, motivato dal fatto che «il testo approvato non supera le obiezioni di incostituzionalità da lui tempestivamente rappresentate e motivate» e pertanto il «Presidente ritiene di non poter procedere all’emanazione del decreto»<sup>358</sup>. Tale diniego di firma è stato inoltre accompagnato da una lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio, una lettera di natura riservata, ma tuttavia resa pubblica dalla presidenza della Repubblica solo dopo che era stata divulgata dalla Presidenza del Consiglio. Questo non è un aspetto secondario o di pura cronaca politica, poiché si tratta del momento in cui il sistema di “leale collaborazione” Governo-Presidenza della Repubblica dall’essere attività informale e tendenzialmente riservata, ha iniziato a diventare attività resa pubblica (attraverso il sito internet della presidenza della Repubblica) ed ha iniziato ad acquisire alcuni elementi di formalità (il sito qualifica tali interventi diversamente come «note», «lettere» o «comunicati»). Infatti, pochi giorni dopo il caso Englaro la presidenza della Repubblica ha pubblicato un altro comunicato con il quale sono stati sostanzialmente tratteggiati i contenuti e i limiti del procedimento di “leale collaborazione” Governo-Capo dello Stato.

---

<sup>358</sup> Nota 6 febbraio 2006 (tutte le note, comunicati e lettere qui citate sono reperibili su sito ufficiale della Presidenza della Repubblica, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).



Innanzitutto la Presidenza ha affermato che le consultazioni informali tra Governo e Presidente della Repubblica costituiscono una «prassi consolidata» e successivamente ha descritto quale sia il contenuto e quali i limiti di tali consultazioni: «Quando si ipotizzi, da parte del Governo, il ricorso a un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre - in uno spirito di leale collaborazione istituzionale - a verificarne i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare. Resta naturalmente l'autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto del provvedimento d'urgenza da sottoporre per l'emanazione al Presidente della Repubblica»<sup>359</sup>.

Tale intervento acquisisce una certa importanza in primo luogo perché segna la definitiva pubblicizzazione delle consultazioni informali e in secondo luogo perché costituisce il momento a partire dal quale gli interventi del Presidente della Repubblica in sede di emanazione o promulgazione hanno iniziato ad essere sempre più numerosi e sempre più puntuali e precisi nel contenuto<sup>360</sup>. In questo senso il caso Englaro ha segnato uno spartiacque fra una attività essenzialmente straordinaria e informale ad una maggiormente ordinaria e dotata di alcune formalità (basti pensare, se non altro, alla regolare pubblicazione mediante il sito ufficiale della Presidenza della Repubblica): in primo luogo gli interventi del Presidente della Repubblica in sede di emanazione di decreti o di promulgazione delle leggi si sono intensificati, in secondo luogo i rilievi del Presidente si sono fatti sempre più stringenti, precisi e puntuali, spesso attraverso dettagliate disamine degli articoli di legge oggetto del rilievo<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup> Nota 20 febbraio 2009.

<sup>360</sup> Si pensi alla nota 17 aprile 2009 in tema di emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'iter di conversione (nel caso specifico il Presidente della Repubblica aveva già mandato una lettera ai presidenti delle Camere); Oppure si pensi alla promulgazione della c.d. "legge sicurezza", dove il Presidente della Repubblica ha mandato una lunga e circostanziata lettera al Presidente del Consiglio e ai ministri della giustizia e dell'interno, manifestando tutte le sue perplessità in merito ad alcuni punti specifici del provvedimento, v *lettera 15 luglio 2009*; Ancora, si può ricordare la nota 12 ottobre 2010 a proposito della "legge Alfano"; infine, la *comunicato 24 novembre 2009*, dove il Presidente della Repubblica è intervenuto sul tema delle procedure concorsuali dei dirigenti scolastici; tutto ciò solo per quanto riguarda il 2009.

<sup>361</sup> Nel biennio 2006-2007 gli interventi del Presidente della Repubblica in sede di emanazione di decreti o di promulgazione delle leggi sono stati principalmente due: *comunicato 27 dicembre 2006* e *nota 1 ottobre 2007*, in entrambi i casi si è tuttavia trattato di richiami molto generali. Nel 2008 il Presidente della Repubblica è intervenuto, con la *nota 25 giugno 2008*, riguardo alle procedure parlamentari di approvazione dei provvedimenti finanziari e di bilancio; mentre con la

Nel corso del 2010 sono stati molteplici gli interventi del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione di leggi o emanazione di decreti<sup>362</sup>, e tre in particolare hanno dettato un passo ulteriore di svolta: quello sulla legge di riforma dell'università<sup>363</sup>; quello sul federalismo fiscale<sup>364</sup> e quello sul c.d. decreto "milleproroghe"<sup>365</sup>. Si tratta di tre interventi presidenziali importanti non soltanto perché si inseriscono direttamente nel procedimento di promulgazione o di emanazione, ma anche perché formulano alcuni consistenti rilievi di merito riguardo ai dei provvedimenti legislativi del Governo o del Parlamento – peraltro ognuno dei tre interventi è sostenuto da differenti ragioni istituzionali e politiche. La caratteristica comune di questi interventi è che offrono valutazioni sul piano formale dei provvedimenti legislativi (tecnica legislativa, processo di approvazione, etc.) oppure, in certi casi, suggeriscono, anche solo velatamente, considerazioni di merito sui provvedimenti legislativi o su decisioni del governo. Nel corso del 2011 e del 2012 si riduce l'intensità degli interventi circostanziati all'approvazione di atti legislativi per lasciare spazio a interventi di portata più generale, dedicati alla situazione economica e internazionale o all'equilibrio tra i poteri costituzionali.

Il 2013 segna probabilmente la definitiva manifestazione della crisi del sistema costituzionale di rappresentanza analizzata nel corso del secondo capitolo di questo lavoro. Il risultato della tornata elettorale di febbraio e la successiva storica rielezione di Giorgio Napolitano alla presidenza della Repubblica sanciscono definitivamente l'anomalia del modello di rappresentanza: pare infatti ormai

---

*nota 24 luglio 2008* è intervenuto nel merito del DL n. 93 del 2008 in materia di misure per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

<sup>362</sup> *Nota 28 aprile 2010* e *nota 30 aprile 2010* riguardante il decreto-legge in materia di spettacolo e attività culturali; *lettera 22 maggio 2010*, inviata ai presidente di Camera, Senato e Consiglio dei Ministri, e *nota 22 maggio 2010* riguardanti l'approvazione e la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge c.d. "incentivi"; *nota 30 maggio 2010* riguardante il cd. decreto "anticrisi"; *comunicato 3 agosto 2009* riguardante la promulgazione della legge di conversione del decreto "anticrisi" ed emanazione del decreto-legge correttivo; *nota 2 ottobre 2010* riguardante la legge di conversione del decreto-legge correttivo del decreto-legge "anticrisi"; Mentre è per certi aspetti diversa la *lettera 22 ottobre 2010* riguardante la legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato (cd. lodo Alfano costituzionale), in quanto interviene nel corso dell'iter parlamentare e non in sede di promulgazione; Inoltre vi è stata la *nota 22 novembre 2010* riguardante l'emanazione del decreto-legge sui rifiuti in Campania;

<sup>363</sup> *Lettera 30 dicembre 2010*, inviata ai presidenti di Camera e Senato e al presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>364</sup> *Comunicato 4 febbraio 2011*.

<sup>365</sup> *Comunicato 22 febbraio 2011*.

acclarato che il circuito partiti-parlamento-governo non sia più in grado di funzionare autonomamente e che solo l'intervento continuo del Presidente della Repubblica sia in grado di riavviare i meccanismi di rappresentanza e di governo.

### 3.1. Autorizzazione alla presentazione del d.d.l. e successiva promulgazione della legge in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (note del 2 luglio 2008 e del 27 luglio 2008)

Il primo rilevante intervento presidenziale verte sulle note questioni conseguenti all'approvazione della legge n. 124/2008 (c.d. "lodo Alfano").

Tali vicende sono particolarmente complesse e meriterebbero una trattazione esclusiva per i risvolti costituzionalmente rilevanti che hanno sollevato, tuttavia qui possiamo solo analizzare il contenuto e il tenore delle note presidenziali che hanno accompagnato l'iter del lodo Alfano.

Come noto, la legge n. 124/2008 è andata a sostituire la legge n. 140/2003 (cd. "lodo Schifani")<sup>366</sup>. L'oggetto di queste norme era la sospensione dei processi penali per le più alte cariche dello Stato. Entrambi provvedimenti legislativi sono stati poi oggetto di pronunce della Corte costituzionale che ne ha sancito l'incostituzionalità<sup>367</sup>.

Nell'iter della legge n. 124/2008 il Presidente della Repubblica interviene due volte. Una prima volta il 2 luglio 2008, nel momento in cui autorizza *ex art. Cost.* il governo a presentare alle camere il disegno di legge.

Questa nota assume rilevanza più che per il contenuto in sé, per lo scopo che si prefissava: il Presidente della Repubblica, infatti, dice in sostanza che procede all'autorizzazione del d.d.l. (e poi alla promulgazione della legge) perché ha rilevato che il nuovo provvedimento legislativo recepisce le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 24 del 2004.

La nota del 2 luglio (i cui contenuti sono ribaditi nella nota del 23 luglio) afferma, infatti, che «punto di riferimento per la decisione del Capo dello Stato è stata la sentenza n. 24 del 2004 con cui la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità

---

<sup>366</sup> V. M. D'Amico, *Il Presidente Ciampi, il c.d. Lodo Schifani*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30 giugno 2003.

<sup>367</sup> La legge n. 140/2003 è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 24 del 2004, la legge n. 124/2008 con sentenza n. 262 del 2009.

costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 [...]. A un primo esame – quale compete al Capo dello Stato in questa fase – il disegno di legge approvato il 27 giugno dal Consiglio dei ministri è risultato corrispondere ai rilievi formulati in quella sentenza».

Questo stesso iter logico sarà poi ribadito nella nota presidenziale del 23 luglio 2008, che accompagna l'approvazione definitiva della legge n. 124 e la conseguente promulgazione da parte del Presidente della Repubblica: «Non essendo intervenute, in sede parlamentare, modifiche all'impianto del provvedimento [...] il Presidente della Repubblica ha ritenuto, sulla base del medesimo riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale, di procedere alla promulgazione della legge.»

Un siffatto intervento in sede di autorizzazione prima e di promulgazione poi che potrebbe presentare alcuni rischi sulla scia della «tendenza alla politicizzazione del ruolo presidenziale»<sup>368</sup>. Questo perché potrebbe essere letto come una valutazione di legittimità costituzionale anticipata. Rischi ovviamente solo di opportunità e non di legittimità, in quanto la Corte costituzionale è comunque l'unico organo di verifica della legittimità costituzionale, come infatti è poi avvenuto con la sentenza n. 262 del 2009 che ha dichiarato l'incostituzionalità anche del nuovo lodo, senza che le note presidenziali di precisazione circa gli elementi di incostituzionalità potessero essere un ostacolo per i giudici costituzionali<sup>369</sup>.

### 3.2. Promulgazione della legge recante “Disposizioni in materia di pubblica sicurezza” (nota 15 luglio 2009 e lettere al presidente del Consiglio, al ministro della giustizia e al ministro dell'interno)

All'atto della promulgazione del c.d. “pacchetto sicurezza” la presidenza della Repubblica dirama una lettera inviata dal Capo dello Stato al Governo.

I contenuti della lettera sono assai rilevanti sotto molti punti di vista. Anzitutto, pare proprio trattarsi di una vera e propria promulgazione con riserva (o con

---

<sup>368</sup> A. Sperti, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del «lodo Alfano»*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 maggio 2009.

<sup>369</sup> Peraltro, la presidenza della Repubblica è dovuta intervenire nuovamente sulla questione con una lettera inviata al blog di Beppe Grillo dal consigliere per la stampa del Presidente della Repubblica, v. nota 21 maggio 2009.

«motivazione contraria»<sup>370</sup>. Infatti, il Presidente della Repubblica formula quattro rilievi critici di ordine generale: assenza di presupposti di necessità ed urgenza; abnormità di commi in rapporto ai soli tre articoli; incoerente o impreciso utilizzo delle fonti; legiferazione incostante che va modificare più volte le stesse norme in breve tempo. Inoltre, la nota presidenziale evidenzia ben otto rilievi di forte criticità riguardo a specifiche disposizioni contenute nella legge: reato di immigrazione clandestina; mancanza dell'esimente del "giustificato motivo" ; disciplina delle espulsioni; acquisto della cittadinanza; nuove previsioni in merito alle aggravanti e attenuanti; modifiche al delitto di oltraggio; vigilanza da parte di associazioni di privati cittadini; utilizzo di strumenti di autodifesa.

Come si può facilmente notare non si tratta di una semplice nota di valutazione generale o di auspici di successive modifiche migliorative, ma si tratta di un atto che entra direttamente specifiche questioni attinenti profili di legittimità e di merito.

La forza dei rilievi critici deve essere stata evidente anche per il Capo dello Stato che, infatti, nella nota ha dovuto precisare che «Al Presidente della Repubblica non spetta pronunciarsi e intervenire sull'indirizzo politico a sui contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento: essi appartengono alla responsabilità esclusiva del governo e della maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica non può invece restare indifferente dinanzi a dubbi di irragionevolezza e insostenibilità».

In generale, quindi, il rilievo mosso è quello della irragionevolezza e insostenibilità della legge.

La rilevanza e il peso dei rilievi contenuti nella nota in questione si sarebbero potuti usare tali e quali per accompagnare un eventuale rinvio ex art. 74 Cost., tuttavia il Capo dello Stato afferma di aver proceduto alla promulgazione in quanto vi era la necessità di non sospendere l'entrata in vigore della legge. In altri termini, come autorevolmente osservato, pare proprio che la scelta della promulgazione sia stata frutto di un bilanciamento tra la promulgazione di un testo

---

<sup>370</sup> A. Ruggeri, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 luglio 2009.

importante per la sicurezza, seppur malfatto, e nessuna promulgazione (se vi fosse stato il rinvio), con le relative conseguenze.

Quindi, tra le due scelte, rinvio o promulgazione, ha prevalso la seconda. Probabilmente anche perché non esiste una terza via, come, ad esempio, l'istituto del rinvio parziale<sup>371</sup>.

### 3.3. Emanazione del d.l. in materia di spettacolo (nota 28 aprile 2010)

L'iter di emanazione del decreto legge in materia di spettacolo rappresenta una peculiarità ulteriore: i rilievi presidenziali mossi alla prima versione (del 23 aprile) si sono tradotti con l'adozione di una nuova versione (del 27 aprile) che recepisce le osservazioni mosse dal Capo dello Stato<sup>372</sup>.

In questo senso, le due note presidenziali sono assai significative. La prima nota afferma che il Presidente della Repubblica «ha segnalato al Ministro per i Beni e le attività culturali osservazioni di carattere tecnico-giuridico e specifiche richieste di chiarimento sul testo inviatogli per l'emanazione». Nella seconda nota, successiva di qualche giorno, il Capo dello Stato dichiara di aver emanato il decreto «nel testo definitivo trasmesso ieri dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che riflette significativamente osservazioni segnalate al Ministro per i Beni e le attività culturali».

L'intervento presidenziale è stato, quindi, così rilevante da far apportare al Governo specifiche modifiche al testo, realizzando così una sorta di “rinvio” in sede di emanazione di un atto con forza di legge.

---

<sup>371</sup> Sono stati presentati diversi progetti di legge per introdurre tipologie di rinvio parziale delle leggi, anche in ragione della sempre maggiore eterogeneità dei provvedimenti legislativi. V. Atto Senato n. 797/2009 a firma S. Ceccanti e altri.

<sup>372</sup> Il provvedimento legislativo in questione è stato oggetto di forte contestazione da parte del mondo dello spettacolo teatrale e della musica. Proprio la sera di sabato 24 aprile, ossia il giorno successivo in cui il decreto è giunto alla presidenza della Repubblica, il Presidente Napolitano, in visita al Teatro alla Scala di Milano, dinanzi alle sollecitazioni dei lavoratori che gli chiedevano di non emanare il decreto legge, ha così risposto: «non esiste che il Capo dello Stato emana una legge o che la firma se e quando gli piace [...]. Se volete che io sia il garante della Costituzione non potete chiedermi di violarla [...]. Io compio su ogni legge un attento esame prima di esprimermi, e questo è l'ordinamento costituzionale che sono tenuto a rispettare. Ma non sono corresponsabile di atti legislativi che sono di competenza esclusiva del governo». V. N. Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto legge in materia di spettacolo e – poi – lo emana*, in *Riv. AIC*, n. 0, 2010.

3.4. Promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 40/2010, c.d. “incentivi”  
(note del 21 maggio 2010)

Il decreto legge 25 marzo 2010, n. 40 recante “Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l’altro, nella forma dei cosiddetti ‘caroselli’ e ‘cartiere’, di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori”, è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 19 marzo 2010 e poi emanato dal Presidente della Repubblica il 25 marzo 2010.

Il disegno di legge di conversione del decreto legge è stato poi inviato alla Camera il 26 marzo 2010. In questa sede il testo del provvedimento legislativo subiva profonde modifiche e integrazioni. Alla luce di ciò, nella seduta della Camera del 4 maggio 2010, il Governo ha posto la questione di fiducia su un maxi-emendamento integralmente sostitutivo in un unico articolo dell’intero disegno di legge di conversione. Stesso iter al Senato.

Il procedimento qui riassunto è un esempio paradigmatico della prassi sempre più frequente utilizzata dai governi per blindare i testi legislativi contenuti nei decreti e farli giungere all’approvazione nei tempi previsti dall’art. 77 della Costituzione. Una prassi che, come abbiamo visto in altre note presidenziali, è sempre più stigmatizzata dalla presidenza della Repubblica, in quanto essa «realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento». Peraltro, come visto, questo è l’ultimo di una serie di moniti contro l’uso improprio della decretazione d’urgenza e dell’uso improprio dei maxi-emendamenti<sup>373</sup>.

Questa nota presidenziale segna, in particolare, un passo avanti nel contenuto degli interventi presidenziali. Il Capo dello Stato afferma, infatti, esplicitamente che «I motivi [...] potrebbero giustificare il ricorso alla facoltà attribuita al Presidente della Repubblica dall’art. 74 della Costituzione di chiedere alle camere una nuova deliberazione in ordine alla legge a me trasmessa in data 20 maggio 2010. Tuttavia, trattandosi di una legge di conversione, sono consapevole che tale

---

<sup>373</sup> N. Maccabiani, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto “incentivi”*, in Riv. AIC, 2010, n. 0.

richiesta, in considerazione della prossima scadenza del termine stabilito dall'art. 77 della Costituzione, comporta il rischio della decadenza del decreto-legge, che contiene disposizioni di indubbia utilità».

Questo passaggio analizzato singolarmente appare già molto interessante. Ma la nota presidenziale continua aggiungendo particolari ancora più interessanti, ossia che «sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, né è apparsa configurabile una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione».

Questa nota presidenziale esprime per la prima volta con chiarezza le questioni problematiche che possono emergere in sede di promulgazione delle leggi di conversione dei decreti-legge, dove il rinvio alle Camere è difficilmente praticabile per i tempi contingentati costituzionalmente previsti per la conversione in legge dei decreti-legge<sup>374</sup>.

Questo passaggio della nota presidenziale risulta poi particolarmente significativo perché pare confermare, inoltre, che le “promulgazioni con riserva” siano frutto di un bilanciamento tra interessi contrapposti<sup>375</sup> e che spesso i provvedimenti legislativi promulgati con note critiche di accompagnamento avrebbero potuto essere oggetto di rinvio *ex art. 74 Cost.*

### 3.5. Emanazione del d.l. cd. “anticrisi” (nota del 30 maggio 2010)

In un momento già delicato per la stabilità economica e finanziaria dell'Italia (che poi culminerà l'anno successivo con le fortissime tensioni sul debito pubblico), il Governo approva il 26 maggio 2010 il decreto-legge recante misure per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica. Il provvedimento si pone

---

<sup>374</sup> Nella storia repubblicana risulta un solo episodio di rinvio presidenziale di una legge di conversione, che ha poi comportato la decadenza del decreto-legge, esercitato dal Presidente Ciampi relativamente alla legge di conversione del d.l. n. 4/2004. Peraltro, tale rinvio è stato esercitato proprio per l'eterogeneità del contenuto, imputabile ad emendamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare.

<sup>375</sup> Cfr. A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 luglio 2002



l'obiettivo, in particolare, di ridurre la spesa pubblica e ridurre quindi il deficit di bilancio.

Il percorso del decreto è già travagliato per i dissidi interni alla maggioranza di governo. Ad ogni modo, il dato che qui interessa è ciò che avviene tra la conferenza stampa del 26 maggio di presentazione del provvedimento da parte del Governo e la firma apposta dal Presidente della Repubblica per l'emanazione, che avverrà solo il successivo 31 maggio.

Nel lasso temporale intercorso tra la delibera del decreto-legge da parte del Consiglio dei Ministri e la sua emanazione da parte del Capo dello Stato, si sono susseguite numerose cronache di stampa e dichiarazioni che riportavano un intenso lavoro di limatura del provvedimento tra l'ufficio giuridico del Quirinale, il Governo e la Ragioneria Generale dello Stato<sup>376</sup> (I punti oggetto dei rilievi presidenziali riguardavano i tagli predisposti dal Governo ai settori della cultura, dell'università, della ricerca e alla soppressione degli enti c.d. "inutili").

Come abbiamo avuto modo di vedere, la prassi di una leale collaborazione tra gli organi dello Stato è cosa assai nota, è normale che vi siano dei canali informali di comunicazione tra la Presidenza della Repubblica e il Governo<sup>377</sup>.

Un passaggio particolarmente significativo di questa vicenda è quello relativo ad una dichiarazione del Presidente del Consiglio in cui si afferma che «la manovra verrà firmata quando il Colle avrà dato la sua valutazione», come se si fosse inaugurata una procedura all'interno della quale il Presidente del Consiglio appone la sua firma solo dopo quella del Capo dello Stato. Come è stato fatto opportunamente notare, si tratterebbe di una «bestemmia costituzionale»<sup>378</sup>.

In altri termini, in questa occasione il Governo ha forse cercato di forzare la situazione e tentare di utilizzare a proprio vantaggio gli interventi presidenziali in sede di promulgazione ed emanazione degli atti legislativi, cercando forse «l'avallo preventivo del Capo dello Stato, forzandogli la mano e rendendolo in

---

<sup>376</sup> N. Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in Riv. AIC, 2010, n. 0, p. 2.

<sup>377</sup> V. L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, cit., p. 112. Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 2.3 cons. in dir..

<sup>378</sup> N. Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, cit., p. 3.

qualche modo coautore della legge? Su questo interrogativo si sono innescate subito illazioni e polemiche, con un consulto incrociato tra i due Palazzi. Fino a suggerire la necessità di due comunicati distinti, per chiudere il caso e riportare la questione nei termini delle prassi costituzionali»<sup>379</sup>.

Il 30 maggio 2011 arriva la definitiva nota della Presidenza della Repubblica sulla questione: «è pervenuto questa sera al Quirinale il testo definitivo del decreto cosiddetto anticrisi trasmesso dal governo dopo l'esame dei rilievi e delle sollecitazioni formulate dal Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato, nel prendere atto degli intendimenti manifestati di dare seguito alle indicazioni da lui prospettate, dopo una verifica del testo provvederà nella mattinata di domani all'emanazione».

In definitiva, il decreto-legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria di competitività economica, è stato emanato dal Capo dello Stato in data 31 maggio 2010 e pubblicato il giorno stesso sulla Gazzetta Ufficiale. Il relativo disegno di legge di conversione è stato poi presentato al Senato in pari data.

Ora, probabilmente non si vi sarà mai certezza sulla questione della firma apposta da parte del Presidente del Consiglio prima o dopo l'invio alla presidenza della Repubblica. Tuttavia, la vicenda relativa all'emanazione di questo decreto-legge mette in luce i rischi derivanti da eventuali distorsioni messe in atto alle normali procedure costituzionalmente previste per la promulgazione ed emanazione degli atti legislativi.

### 3.6. Promulgazione della legge di riforma dell'università (nota 30 dicembre 2010, lettera al presidente del Consiglio, v. anche nota del 13 ottobre 2008)

Il Presidente della Repubblica, nel promulgare il testo di legge che ha ridisegnato una parte importante del sistema universitario, ha rilasciato una nota nella quale ha esplicitamente affermato di aver dato corso alla promulgazione unicamente perché «non ha ravvisato nel testo motivi evidenti e gravi per chiedere una nuova deliberazione alla Camere, correttiva della legge approvata» (peraltro, non è ben chiaro cosa si intenda per “nuova deliberazione correttiva”, visti i limiti del potere

---

<sup>379</sup> M. Breda, in *L'Europeo*, 1 dicembre 2012.

di rinvio ex art. 74). Inoltre, sempre nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri contestualmente alla promulgazione, ha formulato dei precisi rilievi circa alcuni articoli della legge promulgata: una modifica dell'art. 6 «eventualmente mediante la soppressione del comma 5»; la sottolineatura che l'art. 4 «appare non pienamente coerente»; la proposta che l'art. 23 «sia formulato in termini non equivoci»; una notevole importanza degli ordini del giorno Valditara e Rusconi «contenenti precise indicazioni sul piano dei contenuti e delle risorse»; l'auspicio, infine, che «il Governo ricerchi un costruttivo confronto con tutte le parti interessate».

Come si può bene vedere, si tratta di un intervento molto particolare, in cui il Capo dello Stato promulga la legge, ma vi allega anche una sorta di «motivazione contraria»<sup>380</sup>, per delle ragioni facilmente intuibili e ricostruibili. La riforma dell'università ha provocato una profonda spaccatura non solo in Parlamento, ma anche nel mondo sociale e culturale del paese, ed è stata approvata in un contesto di fortissime tensioni. Nei giorni precedenti alla sua approvazione ci sono state numerose proteste, in alcuni casi sfociate in veri e propri scontri urbani e in questo contesto il Capo dello Stato ha tentato di porsi quasi come mediatore, o per lo meno interlocutore, delle istanze della protesta: in questo senso, infatti, ha ricevuto delegazioni di rappresentanti del mondo accademico ed ha costantemente seguito l'iter parlamentare della legge.

Il Capo dello Stato ha in questa occasione interpretato al massimo il suo ruolo di «rappresentante dell'unità nazionale», cercando di garantire anche quelle realtà non direttamente presenti in parlamento. In questo contesto la lettera del 30 dicembre ha costituito solo l'ultimo tassello. L'intervento presidenziale sulla legge "Gelmini" sembra essersi posto come un duplice strumento: per un verso un mezzo attraverso cui far giungere al sistema politico (partiti-Parlamento-Governo) le istanze del corpo sociale; per altro verso un modo per manifestare pubblicamente (e quindi direttamente allo stesso corpo sociale) le difficoltà dell'azione politica su un tema determinato. In altri termini, l'intervento presidenziale ha svolto il ruolo di collettore bidirezionale nel circuito popo-

---

<sup>380</sup> A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 luglio 2002.

partiti-Parlamento-Governo, in ragione dello scarso funzionamento di quello “naturale” rappresentato dai sistemi di rappresentanza politica.

### 3.7. Emanazione del d.lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (nota del 4 febbraio 2011)

Le procedure per l’approvazione del decreto-legislativo in materia di federalismo fiscale municipale<sup>381</sup> hanno fatto riscontrare una serie di problemi.

Il decreto era stato inizialmente presentato alle Camere in una versione poi ampiamente modificata nel corso del dibattito presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale (istituita ai sensi dell’art 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42)<sup>382</sup>. In particolare, a seguito di alcuni cambiamenti nella maggioranza parlamentare che sosteneva il governo, l’*iter* si era concluso con un voto di parità, che in commissione vale come voto contrario e pertanto il parere era da considerarsi come non favorevole<sup>383</sup>.

Il Consiglio dei Ministri, nonostante il voto non favorevole della commissione, ha provveduto a deliberare l’adozione definitiva del provvedimento, riformulandolo sulla base del parere respinto in commissione, per trasmetterlo poi alla Presidenza della Repubblica per l’emanazione.

Il Presidente della Repubblica, con la nota del 4 febbraio, ha negato la firma formulando alcuni importanti rilievi: non rispetto del procedimento previsto dall’art. 2, commi 3-4, della citata legge n. 42 del 2009, dove si prevede che il Governo, se ritiene di procedere in difformità dai pareri parlamentari, ritrasmette il testo alle Camere anche riformulato «e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera»; il provvedimento risultava diverso da quello originariamente approvato dal Governo e sottoposto al parere parlamentare; mancanza del parere della Commissione Bilancio della Camera; assenza dell’intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni sul nuovo testo deliberato dal Consiglio dei ministri e

---

<sup>381</sup> D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*”, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2011 a seguito della votazione favorevole delle Camere e pubblicato nella G.U. n. 67 del 23 marzo 2011.

<sup>382</sup> R. Dickman, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *Federalismi*, 9 marzo 2011.

<sup>383</sup> Cfr. P. Carnevale, D. Chinni, *Prime osservazioni ai margini della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. Decreto Milleproroghe*, in *Riv. Aic*, 2011, 2.

sottoposto per l'emanazione.

Il Capo dello Stato ha, infatti, motivato il rifiuto inviando una lettera al Presidente del Consiglio nella quale ha affermato che «non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta di emanazione, non essendosi perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega» in particolare perché nel caso di specie «la proposta è stata respinta dalla Commissione ai sensi delle norme stabilite dai Regolamenti parlamentari allorché sui di una proposta si registri parità di voti». Si è trattato quindi di un rifiuto di emanazione a seguito del mancato rispetto delle formalità prescritte dalla legge e dai regolamenti parlamentari nei casi di esercizio di delega legislativa da parte del Governo.

Il Presidente della Repubblica ha quindi rifiutato l'emanazione perché ha riscontrato il mancato rispetto della procedura prevista dalla legge delega (n. 42/2009), che prescrive l'acquisizione dei pareri dell'apposita commissione parlamentare e delle autonomie locali.

Si tratterebbe, quindi, di un rifiuto riconducibile essenzialmente a motivi formali. Tuttavia, è interessante notare come nella nota il riferimento sia più al criterio di leale collaborazione tra i poteri legislativi, quanto piuttosto ai limiti al procedimento di delega di cui all'art. 76 della Costituzione.

Quindi, pare proprio un intervento presidenziale dettato da esigenze di garanzia costituzionale, seppur fondato su diversi presupposti costituzionali: verso le autonomie locali, per evitare che siano “bypassate” dal Governo<sup>13</sup> ai fini del perfezionamento del sistema costituzionale delle autonomie, e rispetto al Parlamento, che non può essere arbitrariamente estromesso dal Governo dall'esame degli schemi di decreto legislativo, ferma restando la discrezionalità di quest'ultimo nel tener conto del contenuto dei pareri parlamentari<sup>384</sup>.

### 3.8. Promulgazione della legge di conversione del d.l. c.d. “milleproroghe” (note 22 e 26 febbraio 2011)

Il caso del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. “mille proroghe”) è più agevolmente classificabile fra gli interventi presidenziali volti a ristabilire il

---

<sup>384</sup> R. Dickman, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *Federalismi*, cit..

rispetto formale delle disposizioni costituzionali, nonché dei Regolamenti e in generale delle prerogative del Parlamento<sup>385</sup>. In questa circostanza il Capo dello stato è intervenuto esprimendo la sua disapprovazione in riferimento all'uso dei maxi-emendamenti con una lettera rivolta ai presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio, nella quale ha ricordato – anche alla luce della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale – la sostanziale inemendabilità dei decreti-legge in corso di conversione. Tale intervento del Presidente è stato indirizzato soprattutto a «riconduurre la decretazione d'urgenza nell'ambito proprio di una fonte normativa straordinaria ed eccezionale, nel rispetto dell'equilibrio tra i poteri e delle competenze del Parlamento, organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa». Peraltro, in quest'occasione, non solo i rilievi del Presidente della Repubblica sono stati accolti e il maxi-emendamento è stato quindi sostanzialmente ritirato, ma il Governo e i gruppi parlamentari si sono impegnati a rispettare la sostanziale inemendabilità dei decreti-legge.

### 3.9. Consiglio Supremo di Difesa del 9 marzo 2011 (comunicato del 9 marzo 2011)

Un passaggio particolare, che si discosta parzialmente dagli interventi in sede di promulgazione ed emanazione fin qui visti, è il periodo relativo alla guerra civile scoppiata in Libia e alla conseguente caduta del regime di Gheddafi.

È interessante notare come in questa vicenda la linea da seguire sullo scenario internazionale sia stata data principalmente dal Presidente della Repubblica, mentre il Governo si è dovuto in un certo senso adeguare alle posizioni assunte dal Capo dello Stato.

Infatti, la posizione del Presidente Napolitano è stata sin dai primi momenti molto chiara: ha condannato il regime di Gheddafi, si è schierato a favore dei ribelli e ha sostenuto con forza la necessità dell'intervento della comunità internazionale, sollecitando l'Italia intervenire in prima linea<sup>386</sup>.

---

<sup>385</sup> La pratica, purtroppo sempre più frequente, che consente di emendare i decreti-legge durante l'iter di conversione in legge in Parlamento anzitutto preclude al Presidente della Repubblica la possibilità di esercitare il controllo di cui all'art. 77 Cost..

<sup>386</sup> R. Bellandi, *Il Consiglio Supremo di Difesa e la crisi libica: quando il Capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2011, 3, p. 664 ss.

Gli interventi presidenziali in merito alla crisi libica non si sono affatto limitati a quanto deliberato dal Consiglio Supremo di Difesa. Infatti, il Capo dello Stato ha utilizzato più o meno tutti gli strumenti formali e informali a sua disposizione per imprimere il suo orientamento alla vicenda: sei comunicati ufficiali, circa quindici interventi tra dichiarazioni e interviste, incontri istituzionali (tra cui spicca quello con il Presidente del Consiglio Nazionale provvisorio libico Jalil) (Si vedano, inoltre, il comunicato rilasciato a seguito dell'incontro con il Presidente del Consiglio del 22 febbraio e il discorso pronunciato a Ginevra il 4 marzo).

Sembra dunque che il Presidente della Repubblica, utilizzando tutta la propria autorevolezza e facendo leva sulle debolezze del Governo e della sua maggioranza (ma anche dell'opposizione), sia intervenuto condizionando direttamente l'indirizzo politico di Governo e Parlamento<sup>387</sup>.

Tutta questa serie di attività formali e di *moral suasion* ha solo poi trovato una collocazione istituzionale nell'ambito del Consiglio Supremo di Difesa, che, come noto, rientra tra le prerogative esclusivamente presidenziali. In tal senso, il comunicato ufficiale rilasciato a seguito del Consiglio è molto chiaro e non lascia spazio a dubbi: «L'Italia è pronta a dare il suo attivo contributo alla migliore definizione ed alla conseguente attuazione delle decisioni attualmente all'esame delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica».

Con la delibera assunta dal Consiglio il Capo dello Stato ha di fatto vincolato tutte le successive mosse dell'Italia sullo scenario internazionale ed ha costituito «il più saldo punto di riferimento per i soggetti politici favorevoli all'intervento»<sup>388</sup>.

L'importanza di questo passaggio è dimostrata dal fatto che il Presidente della Repubblica in tutti i successivi passaggi in cui è tornato sul tema si è sempre richiamato alla delibera Consiglio Suprema di Difesa.

Inoltre, la Presidenza della Repubblica è dovuta tornare sull'argomento per giustificare la legittimità costituzionale dell'operato del Capo dello Stato di fronte alle accuse di ingerenza nell'indirizzo politico di competenza del Governo e del Parlamento: «il Presidente ha espresso chiaramente già nel Consiglio Supremo di Difesa – organo di rilevanza costituzionale – le sue valutazioni sulla crisi libica,

---

<sup>387</sup> R. Bellandi, *Il Consiglio Supremo di Difesa e la crisi libica: quando il Capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2011, 3, p. 665.

<sup>388</sup> *Ivi*, p. 669.

che ha quindi formato oggetto della risoluzione n. 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Resta esclusiva responsabilità del Governo e del Parlamento la decisione circa gli sviluppi dell'adesione già data dall'Italia agli indirizzi formulati e alle misure autorizzate da quella risoluzione»<sup>389</sup>.

È necessario però evidenziare come le differenze di posizioni circa l'opportunità dell'intervento italiano fossero presenti in tutti gli ambiti: il governo era diviso al suo interno, lo era la maggioranza parlamentare e lo erano anche le opposizioni.

Il Presidente della Repubblica si è inserito in queste divisioni cercando di riportare ad unità la posizione dell'Italia sullo scenario internazionale e non paiono esserci dubbi sul fatto che sia intervenuto direttamente in uno specifico ambito di indirizzo politico non di sua competenza costituzionale. Si potrebbe quindi dire che, con la deliberazione del Consiglio Supremo di Difesa, è stata offerta una copertura costituzionale all'operato del Presidente della Repubblica e a quello degli altri organi coinvolti.

In questa complessa vicenda, come nelle altre qui riportate, resta la questione relativa all'eventuale allontanamento tra le prerogative formali assegnate dalla costituzione al Presidente della Repubblica e quelle effettivamente esercitate (o esercitabili), in un continuo dilatarsi e restringersi di quegli spazi lasciati (volutamente?) vuoti dai Padri costituenti.

---

<sup>389</sup> Comunicato del 2 maggio.



### **Alcuni spunti conclusivi (e un tentativo di classificazione)**

Si è avuto modo di vedere come gli interventi presidenziali in sede di emanazione e promulgazione sono un'attività presidenziale atipica ma formalizzata e come sia stata oggetto di una importante evoluzione nel corso della presidenza Napolitano, con qualche importante accenno già nella presidenza Ciampi. Si è poi osservato come tali interventi condividano alcuni elementi concettuali con il fenomeno delle esternazioni presidenziali, fenomeno invece ben noto e assai analizzato fin dalle prime presidenze della Repubblica.

Inoltre, si è visto come la qualità e la frequenza degli interventi presidenziali aumenti in circostanze di particolare debolezza del circuito Governo-Parlamento-Partiti. Tale aspetto pare confermato anche sul piano storico-numericò. Una recente analisi empirica<sup>390</sup> ha infatti evidenziato come si possano rilevare almeno tre macro elementi in tema di esternazioni/interventi presidenziali nel corso della storia repubblicana: un andamento tendenzialmente irregolare delle esternazioni, accompagnato da una loro concentrazione in momenti specifici dei vari settennati, fa emergere la presenza di una correlazione stretta con le contingenze politiche, e in particolare con i processi di evoluzione del sistema dei partiti; la quantità e rilevanza delle esternazioni è inversamente proporzionale al livello di forza del circuito Governo-Parlamento; un certo grado di rilevanza relativo alla personalità che ricopre il ruolo di Presidente della Repubblica, in rapporto ai vincoli cui è sottoposto e alle risorse cui può avvalersi.

Pertanto, non si può completamente scollegare l'attività presidenziale di intervento in sede legislativa dagli equilibri della forma di governo.

Come noto, gli interventi e le esternazioni presidenziali costituiscono l'esercizio di una attività di fatto e non sono previsti e disciplinati dalla Costituzione. Tuttavia, è anche vero che non si può immaginare che una funzione come quella di Capo dello Stato, peraltro esercitata in forma monocratica (nessun presidente

---

<sup>390</sup> Si veda la minuziosa e preziosa ricerca svolta da Mauro Tebaldi e Michele Mastio circa l'andamento storico delle esternazioni presidenziali: M. Tebaldi, M. Mastio, *Le esternazioni del Capo dello Stato fra prima e seconda repubblica. Un'indagine politologica*, in Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2003, 14, p. 243-280.

della Repubblica ha interpretato il suo ruolo in maniera eguale), possa esercitarsi solo ed esclusivamente attraverso atti tipici e formalizzati<sup>391</sup>.

Il presidente della Repubblica compie o attesta tutti gli atti posti al vertice dell'ordinamento statale, inoltre, riceve personalità pubbliche, accredita diplomatici, si reca in visita all'estero ed è quasi quotidianamente richiesto di effettuare discorsi pubblici. Pertanto, se di certo l'esternazione non costituisce un potere presidenziale, quantomeno costituisce una facoltà e, forse, in alcuni limitati casi, un dovere. C'è chi poi giunge fino a ritenere le esternazioni l'esercizio di una funzione costituzionalmente necessaria, quasi come se il Presidente della Repubblica fosse il depositario del potere costituente ora costituito<sup>392</sup>.

In altri termini, il fenomeno delle esternazioni presidenziali, pur essendo diverso, offre alcuni importanti spunti classificatori, che possono essere utili per tentare di chiarire l'attività presidenziale di intervento in sede legislativa.

Per esternazioni si intendono, in particolare, quelle atipiche, ossia quelle non previste e regolate dalle norme costituzionali o legislative, come i messaggi di rinvio o i messaggi alle Camere<sup>393</sup>. Possono consistere in messaggi celebrativi in occasione di solennità o ricorrenze, messaggi televisivi, comunicazioni rese nello svolgimento di specifiche funzioni, note, interviste, o altro. Per tutti questi tipi di atti-dichiarazioni non formali appare ovvia l'inapplicabilità dell'art. 89 Cost., ma allo stesso tempo la responsabilità del Presidente non può andare al di là di quella prevista dall'art. 90. Esse quindi fluttuano in un limbo giuridico e, come è stato correttamente osservato, in questo caso «si inceppa il delicato meccanismo della corrispondenza tra i due articoli, atti-dichiarazioni politicamente significative, suscettibili di produrre effetti rilevanti»<sup>394</sup>, tutto ciò «non tanto sul piano delle modificazioni giuridiche quanto su quello fluttuante dell'opinione pubblica»<sup>395</sup>.

Come abbiamo visto, di recente, anche in seguito agli accadimenti occorsi durante le ultime presidenze e riportati nei paragrafi precedenti, tale meccanismo di

---

<sup>391</sup> T. Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano (atti di un convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984)*, Milano 1985, p. 139.

<sup>392</sup> P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Milano 1958, p. 97.

<sup>393</sup> Cfr. T. Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, cit., p. 135 ss.;

<sup>394</sup> S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino 1996, p. 67.

<sup>395</sup> *Ivi*, p. 70.

corrispondenza ha subito un'ulteriore evoluzione, peraltro possibile fonte di ulteriori – e forse più significativi – inceppamenti.

Con l'attività di intervento presidenziale in sede legislativa, all'atipicità dell'atto-dichiarazione si è aggiunta l'atipicità del suo uso, poiché questo genere di atti-dichiarazione intervengono, come visto, in una funzione presidenziale formale e costituzionalmente prevista (ossia nelle fasi antecedenti o successive all'emanazione o promulgazione degli atti legislativi).

Ciò che emerge come elemento comune riguardo alle esternazioni e agli interventi in sede legislativa è che entrambe le attività hanno fondamento esclusivamente nell'interpretazione e nella prassi, non avendo alcun preciso fondamento nel diritto positivo.

Ciò che, invece, le differenzia maggiormente è che mentre l'esternazione è un'attività con cui il presidente della Repubblica si inserisce liberamente nel discorso politico, o al massimo interviene in una specifica vicenda politica, gli interventi in sede legislativa sono piuttosto delle “esternazioni finalizzate” a supporto dell'adozione di uno specifico atto presidenziale formale (la promulgazione o l'emanazione). Questo aspetto cambia di molto le cose e sposta l'attenzione da “cosa” il presidente dice (con le esternazioni) a “come” e “quando” il presidente lo dice (con gli interventi in sede legislativa).

I due istituti hanno poi alcune ulteriori importanti differenze. In primo luogo gli interventi, pur non avendo uno specifico fondamento nel testo Costituzionale, si legano però a degli specifici poteri presidenziali: promulgazione ed emanazione sono infatti due prerogative costituzionali di esclusiva competenza del presidente della Repubblica. Pertanto non è atipica l'attività presidenziale in sé (come nelle esternazioni), ma è atipico il modo in cui l'attività viene esercitata dal presidente, che anziché promulgare/emanare o rinviare interviene con notazioni e moniti.

L'esternazione invece non si lega ad una attività tipica, si tratta infatti di un campo completamente libero: il presidente manifesta il suo orientamento in merito a fatti della politica, senza alcuna formalità e tendenzialmente al di fuori delle attività presidenziali tipiche.

Questa differenza si percepisce anche nell'approccio interpretativo dei due istituti: per le esternazioni si cerca un qualsiasi fondamento, anche solo indiretto, in

costituzione che suffraghi la sussistenza di un tale potere presidenziale<sup>396</sup>; per gli interventi in sede legislativa si tratta invece di operare una verifica della loro conformità a un potere che esiste e che la Costituzione assegna espressamente al presidente della Repubblica (e, come abbiamo detto, solo a lui). Questo è probabilmente uno dei più importanti punti nodali da sciogliere.

In via generale, l'orientamento maggioritario riconduce le esternazioni al ruolo del presidente della Repubblica quale vertice dell'ordinamento statale e organo garante del rispetto dei valori costituzionali e posto a tutela dell'unità nazionale<sup>397</sup>. Per molto tempo si sono cercati dei fondamenti costituzionali alle esternazioni presidenziali. Questo perché, «un fondamento costituzionale del potere di esternazione deve pure esistere, e non può non esistere, non foss'altro perché tale potere è stato sinora esercitato, in misura più o meno ampia»<sup>398</sup>.

Gli interventi in sede legislativa sono invece una cosa assai diversa dalle esternazioni. Se per quest'ultime un fondamento teorico si può ricavare anche solo dalla «posizione costituzionale del Presidente della Repubblica»<sup>399</sup>, lo stesso non si può fare per gli interventi in sede di emanazione-promulgazione. Occorrono delle basi teoriche ulteriori e più specifiche proprio perché essi si legano ad uno specifico atto presidenziale formale e sono di conseguenza più suscettibili ad incidere nel procedimento (legislativo) nel quale intervengono e potrebbero essere idonei a spostare gli equilibri della forma di governo.

Un interessante tentativo di classificazione degli interventi e delle esternazioni del Presidente della Repubblica ha individuato almeno sette diverse tipologie di intervento presidenziale<sup>400</sup>, in cui l'elemento comune è la sostanziale atipicità delle forme attraverso le quali tale intervento si esercita. Alcuni di questi tipi di

---

<sup>396</sup> La letteratura in tema è molto vasta. Tra i tanti contributi, v. T. Martines, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, cit., p. 135, secondo cui il fondamento del potere di esternazione risiede soprattutto nella possibilità del Capo dello Stato di esplicitare effettivamente il suo ruolo di garante della Costituzione e dell'unità nazionale.

Diversamente, per G. Zagrebelsky, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 1991, p. 698 ss. la possibilità di configurare un generico potere di esternazione presidenziale si pone in contrasto con la forma di governo parlamentare e con l'esclusione del Capo dello Stato dal circuito di indirizzo politico.

<sup>397</sup> Cfr. G. Motzo, *I poteri del Presidente della Repubblica: il rinvio delle leggi*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1992, 3.

<sup>398</sup> T. Martines, *Il potere di esternazione*, cit., p. 137.

<sup>399</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960.

<sup>400</sup> M. Dogliani, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, M. Luciani, M. Volpi (cur.), p. 221 ss.;

intervento sono ormai entrati nella prassi, altri restano ancora irrivalenti e perciò più difficili da individuare con precisione. A partire da questa classificazione si possono individuare diverse tipologie di esternazioni o interventi atipici del Presidente della Repubblica: 1) *Discorso di giuramento*, dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune; 2) *Forme anomale di messaggio alle camere*; 3) *Dichiarazioni pubbliche rese necessarie* dalle funzioni rappresentative, senza significato politico; 4) *Dichiarazioni pubbliche rese possibili* dalle funzioni rappresentative, con significato politico; 5) *Dichiarazioni pubbliche rese opportune* dallo svolgimento delle funzioni tipiche e nominate; 6) *Dichiarazioni pubbliche* che esprimono un orientamento o una volontà riguardo all'esercizio di funzioni specifiche, con significato politico; 7) *Dichiarazioni pubbliche generali* con significato politico, spesso inevitabili in ragione del ruolo pubblico e dell'incidenza sui *mass-media*. Secondo questa classificazione, le esternazioni o gli interventi diventano problematici quando sono informali, quando possiedono dei contenuti politici e quando sono resi pubblici<sup>401</sup>.

Come abbiamo visto, nel settennato presidenziale di Napolitano gli interventi in sede di promulgazione o emanazione sono stati numerosi. In tal senso, si è tentato di evidenziare come non si sia trattato solo di esternazioni presidenziali, ma di specifici atti – atipici ma formalizzati – di intervento nella funzione legislativa.

Volendo riprendere lo schema classificatorio elaborato per le esternazioni, con riferimento agli interventi presidenziali in sede legislativa si può osservare come vengano a sommarsi le tipologie descritte ai punti 2, 5 e 6. Inoltre, gli interventi in sede legislativa (a differenza delle esternazioni) presentano le seguenti caratteristiche: sono delle forme atipiche di messaggio alle Camere o agli organi costituzionali (si veda, ad esempio, le lettere inviate ai Presidenti degli organi costituzionali); sono rese nello svolgimento di una funzione tipica, disciplinata e assegnata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica (la promulgazione e l'emanazione); esprimono un orientamento o una volontà precisa del Presidente in merito alla suddetta funzione tipica e nominata che è chiamato a svolgere (dinieghi di firma, osservazioni, indicazioni, etc.).

---

<sup>401</sup> M. Dogliani, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, cit., p. 234.

Perciò, tali interventi presidenziali sono uno strumento che si pone ad un livello superiore e più evoluto rispetto alle esternazioni.

In altri termini, si tratta per molti aspetti di una forma particolare di esternazione, ma che in aggiunta alle esternazioni possiede degli elementi di maggiore incidenza nel sistema costituzionale. Soprattutto a partire dal risultato (o mancato risultato) degli «interventi informali, diretti a prevenire o risolvere, in via breve e riservata, divergenze e conflitti fra istituzioni e operatori politici»<sup>402</sup>, ossia tutto ciò che riguarda quell'attività che «corrisponde esattamente alla definizione crisafulliana di “attività di indirizzo politico”»<sup>403</sup>.

L'adozione di uno specifico atto – si ribadisce, atipico ma formale perché pubblicato direttamente dalla presidenza delle Repubblica (una lettera, una nota o un comunicato) – con cui il Presidente della Repubblica attesta pubblicamente e formalmente il suo intervento (la sua esternazione) su di un atto legislativo, potrebbe costituire quel peculiare elemento idoneo a saldare il fenomeno delle esternazioni con gli strumenti costituzionalmente previsti per l'esercizio dell'indirizzo politico.

Di conseguenza, come è stato molto giustamente osservato, tale attività messa in atto dal Presidente in sede di emanazione o promulgazione, non essendo disciplinata e procedimentalizzata potrebbe non essere più ricondotta «alle forme del diritto [...], è ciò che residua, ciò che resta imprendibile (non formalizzabile). Regredisce ad *infinitum*, perché nessuna disciplina può “catturarla” e giuridicizzarla completamente»<sup>404</sup>. Orbene, questo è il punto. L'adozione delle lettere, delle note e dei comunicati potrebbe offrire un procedimento e una forma in grado di prospettare una giuridicizzazione degli interventi presidenziali, così da poterli verificare alla luce della disciplina costituzionale. In altri termini, ciò che prima sfuggiva al diritto costituzionale (le semplici esternazioni) oggi potrebbe non sfuggire più. Per questo motivo si tratta di atti assai particolari, che vanno al di là dell'attività di esternazione e tendenzialmente sfuggono alle ordinarie classificazioni degli atti presidenziali.

---

<sup>402</sup> T. Martines, *Il potere di esternazione*, cit., p. 144.

<sup>403</sup> M. Dogliani, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, cit., p. 238.

<sup>404</sup> *Ivi*, p. 235.

Infatti è già stato osservato che l'ammissione della legittimità degli interventi informali riservati potrebbe aver aperto la strada al riconoscimento della legittimità delle esternazioni e tutto ciò potrebbe condurre a «rafforzare il potere di indirizzo del Presidente»<sup>405</sup>.

Oggi quello che sta accadendo con sempre maggiore forza e frequenza – e spesso riguardo a provvedimenti molto importanti dal punto di vista politico – è l'unificazione tra un intervento presidenziali atipico (come le esternazioni) con un'attività formale (come i controlli presidenziali nell'attività legislativa), sommando il tutto in un unico atto atipico però formale e pubblico (l'intervento in sede di promulgazione ed emanazione mediante note, comunicati e lettere).

Sullo sfondo di questa evoluzione restano alcuni questioni problematiche rilevanti. Legittimare interventi presidenziali effettuati nell'ambito di una funzione per la quale la Costituzione stabilisce specifiche prerogative e funzioni per altri organi, potrebbe correre il rischio di diventare un modo indiretto per legittimare uno spostamento del potere di indirizzo politico fra Presidente e Governo e, in generale, uno squilibrio degli ordinari assetti della forma di governo costituzionalmente previsti.

---

<sup>405</sup> M. Dogliani, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, cit., p. 243.





## BIBLIOGRAFIA

### A

---

**Ainis M.**, *Sul valore della prassi del diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2007, 2.

**Amato G.**, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962.

**Angiolini V.**, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova 1995.

**Armaroli P.**, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova 1977.

**Azzariti G.**, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, Relazione al Convegno AIC, Alessandria 17 e 18 ottobre 2008, in [www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it).

**Azzariti G.**, *Interpretazione costituzionale*, Torino 2007.

### B

---

**Bagheot W.**, *La costituzione inglese*, Bologna 1995.

**Baldassarre A., Mezzanotte C.**, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, 1985.

**Baldassarre A.**, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011

**Baldassarre A., Scaccia G.**, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: atti del convegno di Roma 26 Novembre 2010*, Roma 2011.

**Barbera A.**, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 2.

**Barbera A.**, *Fra Governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*, in *Quad. cost.*, 2011, 1.

**Barbera A.**, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, 2.

- Barbera A.**, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 1989.
- Barile P.**, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Milano 1958.
- Bartole S.**, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, V vol. aggiornamento, 2001.
- Bartole S.**, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004.
- Bauman Z.**, *Modernità liquida*, (trad. S. Minucci), Roma-Bari 2002.
- Bellandi R.**, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il Capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2011, 3.
- Benelli F.**, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia. Una sentenza di sistema*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 05.06.2006.
- Berti G.**, *Sovranità*, in *Jus*, 2007, 2.
- Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P.** (cur.), *Il caso Cossiga. Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino 2003.
- Bin R.**, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Scritti in onore di G. Berti*, Napoli 2005.
- Bin R.**, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di Governo*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.
- Bin R.**, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in *Forum Quad. cost.*, 20.10.2008
- Blackstone W.**, *Commentaries on the laws of England*, New York 1967.
- Bobbio N.**, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino 1976.
- Bonetti P.**, *Il Presidente della Repubblica (e i suoi apparati serventi) prima della promulgazione o del rinvio alle Camere di leggi in materia di politica estera e di politica della giustizia*, in Bin R. (cur.), *Rogatorie internazionali e dintorni: la legge n. 367 del 2001 tra giudici e Corte costituzionale: atti del seminario*, Ferrara, 29 gennaio 2002, Torino 2002.
- Branca G.**, *Il Presidente della Repubblica (Art. 83-87)*, Bologna-Roma 1978.
- Bucalo M.E.**, *La "nomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 09.06.2011.

**Bucalo M.E.**, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in P. Caretti (cur.) *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino 2010.

## C

---

**Cacace E.**, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2008, 2

**Calamandrei P.**, *Opere giuridiche. Vol. III*, Napoli 1968.

**Calamandrei P.**, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, 6.

**Calzolaio S.**, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quad. cost.*, 2010, 2.

**Camerlengo Q.**, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.* 2010, 1.

**Caporali G.**, *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Dir. soc.*, 2007, 4.

**Caporali G.**, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000.

**Capotosti P.A.**, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parl. pol. cost.*, 3-4, 1980.

**Caramazza F.**, *Limiti all'irresponsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. avv. Stato*, 2004, 2.

**Caravita B.**, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi*, 29.11.2010

**Caravita B.**, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in Baldassarre A., Scaccia G. (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma 2011.

**Carnevale P.**, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine alla vicenda Englaro*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 05.03.2009.

- Carlassarre L.**, Scioglimento delle camere e elezione (art. 83) a Costituzione invariata, in *Riv. AIC*, 2013.
- Carlassarre L.**, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in *Dem. dir.*, 2005, n. 4.
- Cartabia M.**, *Legislazione e funzione di Governo*, *Riv. dir. cost.*, 2006.
- Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P.**, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino 2011.
- Cassella F.**, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli 1997.
- Cassese A.**, *Il Presidente della Repubblica*, in *Commentario della Costituzione (Art. 83-87)*, Tomo I, Bologna-Roma 1978.
- Cavalli L.**, *La personalizzazione della politica*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano 1994.
- Ceccanti S.**, "Rieletto, ma non troppo": le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in *Quad. cost.*, 2013, 2.
- Ceccanti S.**, *I Cambiamenti costituzionali in Italia*, in *Federalismi*, 05.04.2009
- Ceccanti S.**, *Rieletto ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22.03.2013
- Cheli E.**, *Il Presidente della Repubblica*, in *Commentario della Costituzione (Art. 83-87)*, Tomo II, Bologna-Roma 1983.
- Cheli E.**, *Atto politico e funzioni di indirizzo politico*, Milano 1968.
- Chessa O.**, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo*, Napoli 2010.
- Chessa O.**, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.
- Chieffi L.**, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. civ.*, 1994.

- Chimenti C.**, *Il Presidente della Repubblica nel Parlamento maggioritario*, in *Nomos*, 2002, 1.
- Chimenti C.**, *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere*, in *Forum Quad. cost.*, 13.07.2003.
- Chimenti C.**, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviato dal Presidente della Repubblica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*. Vol. 4 Aspetti del sistema costituzionale, Firenze 1969.
- Chinni D.**, *Presidente della Repubblica e decretazione d'urgenza*, Pisa 2011.
- Chinni D.**, *Sull'esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010, 2.
- Chinni D.**, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 12.
- Ciaro C.**, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi di governo*, in *Giust. amm.*, 2008, 3.
- Ciaurro L., Nocilla D.**, Rappresentanza politica, in *Enc. dir.* XXXVIII, 1987.
- Cicconetti S.M.**, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e Società*, 1980, n. 3
- Cicconetti**, Promulgazione e pubblicazione delle leggi, in *Enc. dir.* 1988.
- Ciolfi I.**, Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa, in *Pol. dir.*, 2002, 1, p. 53-77.
- Colarullo E.**, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino 2001
- Constant B.**, *Principi di politica*, Roma 1970, in part. p. 57 ss.
- Corso M.**, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto legge da parte del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1987, 1, p. 109-117.
- Crisafulli V.**, *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, (1954), ora in *Id.*, *Stato, Popolo, Governo*, Milano 1985.
- Crisafulli V.**, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in *Jus*, 1958, 2.

**Crisafulli V.**, *Temi di rilevanza costituzionale sulle elezioni del Presidente della Repubblica*, in *Rass. parl.*, 1978, 9.

**Crisafulli V.**, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. II, Vallecchi, Firenze 1969, p. 155

**Crisafulli V.**, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 1958

**Crosa E.**, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trib. pub.*, 1951.

**Cuccodoro E.**, *Figura e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Idea*, 1985.

**Cuocolo F.**, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pub.*, 1959, p. 70.

**Curreri S.**, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004

## D

---

**D'Amico M.**, *Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14.05.2002.

**D'Andrea A.**, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, 2013.

**D'Andrea A.**, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005.

**D'Orazio G.**, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: i rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giur. cost.*, 1982.

**D'Orazio G.**, *Sul "nuovo corso" delle esternazioni presidenziali (1978-1982)*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1983, 2.

**De Cesaris A.M.**, *La figura del Presidente della Repubblica. Linee evolutive*, Perugia 2003.

**De Carli P.**, *Le espressioni pubbliche di pensiero politico, riflesso sintomatico del potere del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pub.*, 1969, 1.

- De Dominicis S.**, *Sul ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica*, Riv. Corte Conti, 2010, 3.
- De Fiores C.**, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in Riv. dir. cost., 2002.
- De Tocqueville A.**, *L'assetto sociale e politico della Francia prima e dopo il 1789*, in *Scritti politici*, vol. I, a cura di N. Matteucci, Torino 2001.
- De Toqueville A.**, *La democrazia in America*, Milano 2010.
- De Vergottini G.**, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1984.
- Demuro G.**, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008.
- Di Ciolo V., Ciaurro L.**, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003.
- Di Ciolo V.**, *Parlamento (organizzazione e procedure)*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981
- Di Ciolo V.**, *Procedimento legislativo*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986
- Di Marco C.**, *Democrazia, autonomia locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova 2009.
- Dickman R.**, *Note su alcuni interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *Federalismi*, 09.03.2011.
- Dickman R.**, *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 29.12.2010.
- Dickmann R.**, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rass. parl.*, 2009.
- Dogliani M.**, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*,
- Dogliani M.**, *La determinazione della politica nazionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2008, 2, p. 23.
- Duverger M.**, *I partiti politici*, Milano 1970.
- Duverger M.**, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris 1988.
- Dworking R.**, *Taking right seriously*, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts 1978.

## E

---

**Einaudi L.**, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino 1955.

**Elia L.**, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia: atti del terzo convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana*, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Roma 1964.

**Elia E.**, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1530.

**Elia E.**, *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 442.

**Esposito A.**, *Il trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009.

**Esposito C.**, *La validità delle leggi*, Padova 1934.

**Esposito C.**, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960.

## F

---

**Falzea P.**, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano 2000.

**Fede F.**, *Il Capo dello Stato "arbitro" istituzionale (normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna)*, in *Giur. cost.*, 1997.

**Ferrara G.**, *Alcune considerazioni su popolo Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965.

**Ferrara G.**, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, n. 1.

**Ferrari F.**, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi*, 19.06.2013.

**Filippetta G.**, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir. pub. comp. eu.*, 2005.

**Fioravanti M.**, *Costituzione e Stato di diritto*, in *Filosofia politica*, n. 2, 1991.



**Fioravanti M.**, *Costituzione*, Bologna 2003.

**Formoso L.**, *“Il re è nudo” : la responsabilità extrafunzionale del Presidente della Repubblica*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, 2010, fasc. 19-20.

**Furlan F.**, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza tra diarchia e garanzia*, Milano 2012.

**Fusaro C.**, *Il dibattito in Parlamento sul messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali*, in *Quad. cost.*, 1991, 3.

**Fusaro C.**, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013.

**Fusaro C.**, *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno!*, Bologna 2003.

## G

---

**Galatello A.**, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rielegibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pub.*, 1964, p. 269.

**Galeotti S.**, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: la concezione garantista del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano 1992.

**Galeotti S.**, *Controlli Costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, 1962.

**Galeotti S.**, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, XVII, 1969.

**Galeotti S.**, *Presidente della Repubblica e transizione costituzionale*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1996, 11.

**Galeotti S.**, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo (nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione)*, in *Dir. soc.*, 1979, 3.

**Galeotti S., Pezzini B.**, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino 1996.

**Galipò G.**, *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*,

- Galizia M.**, *Nomina e fiducia: il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, Firenze 1954.
- Galliani D.**, *Il capo dello Stato e le leggi*, Milano 2011.
- Galliani D.**, *La sentenza n.22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2012, 2.
- Galliani D.**, *Metodo di studio e “settennato Napolitano”*, in *Quad. cost.*, 2013.
- Gambino S.**, *Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, 2008, 2.
- Gelpi A.**, *Il potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica*, in *Amm. it.*, 1971, 1.
- Gianello S.**, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1-2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. AIC*, 2013, 3.
- Gigliotti A.**, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Milano 2012.
- Giupponi T., Barbera A.** (cur.), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna 2008.
- Giupponi T.**, *Grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Quad. cost.*, 2007, 1.
- Giupponi T.**, *L'immunità presidenziale e gli atti “extrafunzionali”*, in *Quad. cost.*, 2002, 3.
- Giupponi T.**, *Le “esternazioni” di Cossiga e la Corte Costituzionale: verso un “tono personale” del conflitto?*, in *Quad. cost.*, 2003.
- Gorlani M.**, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano 2012.
- Gorlani M.**, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *Quad. cost.*, 2007, 1.
- Griglio E.**, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 4.
- Grisolia M.C.**, *Preliminari sul potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica. Le ricostruzioni della dottrina precedenti alla prassi di Sandro Pertini*, in *Quad. cost.*, 1985.

**Grisolia M.C.**, *Un nuovo “tassello” nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.

**Grisolia M.C.**, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 02.01.2008

**Grossi P.**, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffè 2007

**Guarino G.**, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1951, 1.

**Guiglia G.**, *Ancora un intervento del Presidente della Repubblica in tema di decreti legge*, in *Quad. cost.*, 1989, 3.

## H

---

**Hayo A.**, *Cenni sulla funzionalità degli atti di esternazione e di autodifesa del Presidente della Repubblica*, in *Cass. pen.*, 2004, fasc. 12.

## I

---

**Iamorta B.**, *Come è cambiato il Parlamento, dalle origini fino ai giorni nostri*, in *Amm. civ.*, 2006, 7.

**Irti N.**, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Dir. soc.*, 2009, 3.

## L

---

**Labriola S.**, *Il Presidente della Repubblica*, Padova 1986.

Labriola S., *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (qualche riflessione sull'avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli 2004.

**Leibholz G.**, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano 1989.

- Lenoci V.**, *Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni*, in *Dir. informazione informatica*, 1994, 10.
- Lettieri L.**, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma 1951.
- Lignola E.**, *I limiti della irresponsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Foro pen.*, 1960, 3.
- Lippolis V., G.M. Salerno**, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013
- Lippolis V.**, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in *Rass. parl.*, 2003, 4.
- Lippolis V.**, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti legge*, in *Quad. cost.*, 1989, 3.
- Lippolis V.**, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1989, 3.
- Lippolis V.**, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, 1.
- Lombardi G.**, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*,
- Lorello L.**, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo “custode” della qualità della legislazione?*, in *Nuove aut.*, 2005, fasc. 3.
- Lucatello G.**, *Atti formali e attività informali del Presidente della Repubblica*, in *Nuovi studi pol.*, 1996, 1.
- Lucatello G.**, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di Governo*, in *Nuovi stud. pol.*, 1990, 4.
- Luciani M., Volpi M.**, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997.
- Luciani M.**, *Art. 75: il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna 2005.
- Luciani M.**, *Forme di governo*,
- Luciani M.**, *La Corte costituzionale nel sistema istituzionale. Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro it.*, 2000, 2.
- Luciani M.**, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. dir.*, 2009.

**Lupo N.**, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente della Camera e Presidente della Repubblica*, in Manzella A. (cur) *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna 2012.

## M

---

**Maccabiani N.**, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "incentivi"*, in *Riv. AIC*, n. 0/2010.

**Maccabiani N.**, *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto-legge in materia di spettacolo e – poi – lo emana*, in *Riv. AIC*, n. 0/2010.

**Maccabiani N.**, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Riv. AIC*, n. 0/2010.

**Maccabiani N.**, *Il Presidente della Repubblica rinvia alle Camere il ddl collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 in materia di lavoro*, in *Riv. AIC*, n. 0/2010.

**Maccabiani N.**, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 08.04.2002.

**Malaisi B.**, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II.

**Malesardi P.**, *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1985, 1.

**Manetti M.**, **Regolamenti parlamentari**, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988.

**Manzari G.**, *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1985, 3.

**G. Maranini**, *La Costituzione che dobbiamo salvare*, Milano 1961.

**Marini F.S.**, *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, in *Giur. cost.*, 2000, 5.

- Martines T.**, *Il potere di esternazione*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano (atti di un convegno, Messina-Taormina 25,26 e 27 ottobre 1984)*, Milano 1985.
- Mazziotti di Celso M.**, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981.
- Mazzoni Honorati M.L.**, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1978, 4.
- Meloni G.**, *Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 1955, p. 1121.
- Merlini S.**, *Nuove prassi nella formazione del Governo*, in *Quad. cost.*, 2008, 3.
- Mezzanotte M., Baldassarre A.**, *Tutti gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari 1985.
- Mezzanotte M., Baldassarre A.**, *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1985.
- Mezzetti L.**, *Tendenze evolutive nel ruolo del Presidente della Repubblica: auctoritas e potestas del Capo dello Stato*, in *Dir. soc.*, 1986, 1.
- Midiri M.**, *La controfirma ministeriale: nel sistema dei rapporti tra il Presidente della Repubblica e Governo*, Padova 1988.
- Midiri M.**, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2007, 4.
- Modugno F.**, *Legge (vizi della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973.
- Modugno F.**, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (commento al messaggio e alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 Giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992, 2.
- Morelli A.**, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), 15.04.2013.
- Morrone A.**, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2013, 2.
- Morrone A.**, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, 3.

**Mortati C.**, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti, Vol. III*, Milano 1972.

**Mortati C.**, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973.

**Mortati C.**, *Istituzioni di diritto pubblico, vol. II*, Padova 1976.

**Motzo G.**, *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1962.

**Motzo G.**, *I poteri del Presidente della Repubblica: il rinvio delle leggi*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1992, 3.

## N

---

**Napolitano G.**, *La deriva parlamentarista intravista dai Costituenti*, in *Il Riformista*, 13.05. 2006.

**Nicotra I., Giuffrè F.**, *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Torino 2012.

**Nocilla D.**, *Crisi della rappresentanza politica e partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1989.

## O

---

**Onida V.**, *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV.

**Ornaghi L., Parsi V.E.**, *L'élite fallita e la democrazia sostituita dai partiti*, in *Il Mulino*, 1993, 6.

**Ortino S.**, *La responsabilità "costituzionale" del Presidente della Repubblica*, in *Riv. it. scienze giurid.*, 1973, vol. 17.

**Orlandi E.**, *Moral suasion del Presidente della Repubblica e funzione legislativa*, in *Percorsi cost.*, 2011, n. 2.

**Orlando V.E.**, *Studi intorno alla forma di governo vigente in Italia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1951.

## P

---

- Pajno S., Chessa O.**, *Dibattito sul Presidente della Repubblica: il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Palermo 2012.
- Pajno S.**, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, in *Dir. quest. pub.*, 2011, 11.
- Paladin L.**, *La Funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1982, 2.
- Paladin L.**, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986.
- Palermo F.**, *Il riesame delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica nelle procedure e nella prassi parlamentare*, in <http://storia.camera.it>, 2010.
- Paone G., Simonetti H.**, *In tema di partiti politici*, in *Foro it.*, 2010, 3.
- Pasquino G.**, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.
- Pasquino G.**, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2003.
- Passarelli G.** (cur.), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino 2010.
- Pellizzone I.**, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano 2011.
- Pellizzone I.**, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.
- Pensovecchio Li Bassi A.**, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2000, 5.
- Pensovecchio Li Bassi A.**, *Conflitti costituzionali*, Milano 1961.
- Perna E.**, *Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica*, in *Dem. dir.*, 1964, p. 72.
- Pinelli C.**, *Il deficit democratico europeo e le risposte del trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, 4.
- Pinto F.**, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 1980, 2.
- Pizzetti F.**, *Riforme elettorali, maggioritario e garanzie costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1994.



**Predieri A.**, *Appunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi*, in *Studi senesi*, 1958, 3.

**Prisco S.**, *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, 2013, 2.

**Pugiotto A.**, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla presidenza Napolitano)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 1/2011.

## R

---

**Rescigno G.U.**, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, fasc. 4.

**Rescigno G.U.**, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. dir.*, 1995

**Rescigno G.U.**, *Art. 87*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bari, 1978.

**Rescigno G.U.**, *Atto normativo*, Bologna 1998

**Rescigno G.U.**, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2011

**Rescigno G.U.**, *Costituzione italiana e stato borghese*, Milano 1977.

**Rescigno G.U.**, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, atti del convegno svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano 1994.

**Rescigno G.U.**, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988.

**Rescigno G.U.**, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1980.

**Ridola P.**, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AIC, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009.

**Ridola P.**, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982.

**Ridola P.**, *Rappresentanza e associazionismo*, in Aa. Vv., *Rappresentanza e democrazia*, G. Pasquino (a cura di), Bari 1988.

**Rodotà S.**, *La sovranità nel tempo della tecno politica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 4.

- Rodotà S.**, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari-Roma 1997.
- Romano S.**, *Diritto costituzionale*, Padova 1943.
- Romboli R.**, *La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010): una promulgazione con monito*, in *Foro it.*, 2010, 6.
- Romboli R.**, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1/2011.
- Rosboch M.**, *La Rivoluzione francese*, atti dal seminario “Winter School” tenutosi a Val della Torre dal 16 al 18 gennaio 2009.
- Rossi E.**, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011.
- Rousseau J.J.**, *Il contratto sociale*, trad. M. Garin, Roma 2000.
- A. Ruggeri**, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2001.
- Ruggeri A.** (cur), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 Novembre 2010)*, Torino 2011.
- Ruggeri A.**, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 19.11.2002.
- Ruggeri A.**, *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24.07.2009.
- Ruggeri A.**, *Crisi di Governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28.11.2010.
- Ruggeri A.**, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 01.07.2002.

## S

---

**Sacchetti E.**, *Il decreto legge di fine anno lievitato nell'iter parlamentare e ridimensionato dall'intervento Napolitano. Un provvedimento che “colpisce”*

*ovunque non solo nei termini ma anche nella sostanza*, in *Guida dir.*, dossier 2011, fasc. 2.

**Salerno G.M.**, *Preoccupazioni e sollecitazioni del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. parl.*, 2009, fasc. 3.

**Salerno G.M.**, *Preoccupazioni e sollecitazioni del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. parl.*, 2009, n. 3.

**Sandulli N.**, *Premessa comparastica e alcune brevi considerazioni sul ruolo del nostro Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1985, 1.

**Scaccia G.**, *Il “setteennato” Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.

**Scaccia G.**, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Riv. AIC*, 2013, 2.

**Scaccia G.**, *La Funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

**Scagliarini S.**, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. Pub.*, 2005, 1.

**Schmitt C.**, *Dottrina della costituzione*, Milano 1984.

**Schmitt C.**, *Il Custode della Costituzione*, Milano 1981.

**Silvestri G.**, (cur.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno, Messina- Taormina, 25, 26 e 27 Ottobre 1984*, Milano 1985.

**Silvestri G.**, *La separazione dei poteri*, Milano 1979.

**Silvestri G.**, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità- garanzia al governo delle crisi*, in *Quad. cost.*, 1985.

**Simoni S.**, *I messaggi del Presidente della Repubblica*, Roma 1981.

**Spadaro A.**, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Pol. dir.*, 1993, 2.

**Spadaro A.**, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le “ragioni” di Napolitano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10.02.2009.

**Sperti A.**, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte Costituzionale*,

**Sperti A.**, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010.

**Sperti A.**, *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *www.forumcostituzionale.it*, 02.12.2010.

**Sperti A.**, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del «lodo Alfano»*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22.05.2009.

**Stone L., Fawtier Stone J.C.**, *Una elite aperta? L'Inghilterra fra 1540 e 1880*, Bologna 1989.

## T

---

**Tabarro P.**, *L'attività di esternazione del Presidente della Repubblica: spunti evolutivi in una recente decisione giurisprudenziale*, in *Rass. parl.*, 1988, 2.

**Tebaldi M.**, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 2005.

**Tebaldi M.**, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni nell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pub.*, 2011, 11.

**Tebaldi M.**, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Dir. quest. pub.*, 2011, 11.

**Timiani M.**, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2013, 1.

**Tortorella A.**, *I partiti e la determinazione della politica nazionale*, in *www.costituzionalismo.it*, 2008, 2, p. 7.

**Tosoni Pallucchini M.G.**, *I messaggi liberi del Presidente della Repubblica*, in *Trib. amm. reg.*, 1982, 2.

**Traversa S.**, *Il messaggio alle Camere: precedenti e forme*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1979, 1.

## V

---

**Valentini A.**, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano 1965.

**Veronesi P.**, *Sulle tracce dei concetti di “nazione” e di “unità nazionale”*, in *Quad. cost.*, 2011, fasc. 2.

**Violante L.**, *Il Parlamento nell’età della globalizzazione*, in *Rass. parl.*, 2003, 1.

**Volpi M.**, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1985, 1.

**Viviani Schlein G.**, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e Francia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1982.

## Z

---

**Zagrebelky G.**, *La Corte in-politica*, in *Quad. cost.*, 2005, 2

**Zagrebelky G.**, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2009.

**Zagrebelky G.**, *Grazia (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.* XIX, 1979.



**ALLEGATO**

*Comunicati, note e lettere della presidenza della Repubblica  
rilevanti dal 2006 al 2013*

27/12/2006

Il Presidente Napolitano ha promulgato la Legge finanziaria e il Bilancio dello Stato

## C o m u n i c a t o

E' stato sottoposto questo pomeriggio al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il decreto-legge che abroga il comma 1343 dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2007, recante disposizioni in materia di decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa.

Il Capo dello Stato ha quindi promulgato la Legge finanziaria e il Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2007 e per il triennio 2007-2009 ed ha successivamente emanato il decreto-legge.

La norma abrogata, pertanto, non entrerà in vigore con la Legge finanziaria, evitandosi in tal modo qualsiasi ipotesi di danno per l'erario.

Roma, 27 dicembre 2006



18/05/2007

Nota: Auspicio del Presidente Napolitano all'intensificazione dei lavori delle Camere.  
Armonizzazione e criteri rigorosi per i decreti legge

N o t a

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha oggi chiesto ai Presidenti delle Camere la rapida conclusione dei lavori avviati nelle rispettive Giunte per il regolamento ai fini della necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge.

L'adozione di criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge è infatti indispensabile perché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento – dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge – il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione alla utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione.

Il Presidente della Repubblica – che aveva già sollevato il tema di una intensificazione dei lavori delle Camere negli incontri con i Presidenti di Camera e Senato del 24 aprile e in vari incontri avuti con il Presidente del Consiglio dei Ministri - auspica inoltre che tutti i gruppi parlamentari, di maggioranza e di opposizione, nell'ambito delle rispettive responsabilità, si impegnino a garantire, attraverso un ampio ma serrato confronto, la piena funzionalità della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, condizione essenziale per il corretto e tempestivo esercizio della funzione legislativa nelle varie forme previste dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Roma, 18 maggio 2007

01/10/2007

Nota sulla presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2008

N o t a

Il Presidente della Repubblica, nell'autorizzare la presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2008 e del connesso disegno di legge di bilancio, approvati dal Consiglio dei Ministri, e nell'emanare il decreto-legge collegato, desidera richiamare la grave preoccupazione espressa il 20 dicembre scorso, nell'incontro con le Alte Magistrature dello Stato, per la prassi invalsa da tempo nella formazione e nella discussione dei provvedimenti di bilancio, e culminata in voti di fiducia – nella legislatura attuale e in quella precedente – su leggi finanziarie ridotte ad articoli unici di dimensioni abnormi.

La rilevante riduzione, rispetto allo scorso anno, del numero di disposizioni contenute nella legge finanziaria, la prevista articolazione della manovra di bilancio in diversi provvedimenti legislativi, e la nuova classificazione delle spese introdotta nel bilancio, hanno costituito un primo, parziale accoglimento delle sollecitazioni espresse nel dicembre dello scorso anno.

Ma rimane la necessità, segnalata già allora dal Presidente della Repubblica, di una “riforma delle norme di legge e regolamentari che presiedono alla definizione del bilancio dello Stato”. Agli orientamenti in tal senso discussi mesi or sono nelle Commissioni bilancio del Senato e della Camera, non ha corrisposto alcuna effettiva riforma, volta a delimitare più rigorosamente i contenuti della legge finanziaria e a garantire tempi certi per la decisione parlamentare su tutti i provvedimenti in cui si articola la manovra di bilancio.

E' dunque ancora indispensabile procedere verso tali riforme. Nell'immediato, la parola passa al Parlamento perché si compiano nelle Camere – da parte dei loro Presidenti e dei loro organi competenti – tutte le opportune verifiche relative ai testi presentati dal governo, e si assumano, nel rigoroso rispetto dei Regolamenti vigenti, tutte le decisioni atte ad assicurare un corretto confronto ed esito finale della sessione di bilancio. Il Presidente della Repubblica auspica che a questo scopo la definizione delle procedure e dei tempi per l'esame dei singoli provvedimenti risulti dalla più larga convergenza in seno alle Camere, nella piena libertà della dialettica parlamentare e nel comune interesse del funzionamento delle istituzioni.

Roma, 1 ottobre 2007

10/04/2008

Nota in merito alla firma del decreto sulla sicurezza sul lavoro

N o t a

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, ha emanato il decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, su cui si è registrato un largo consenso nelle Commissioni parlamentari, e col quale si compie un importante passo avanti, condizione per una più efficace azione su tutti i fronti di impegno per la sicurezza sul lavoro.

Roma, 10 aprile 2008

25/06/2008

Il Presidente Napolitano ha emanato il Decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno e inviato una lettera ai Presidenti del Senato Schifani, della Camera Fini, e del Consiglio dei Ministri Berlusconi

Nota

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi emanato il decreto-legge recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno scorso.

Il Capo dello Stato ha, nel contempo, inviato una lettera al Presidente del Senato della Repubblica, Renato Schifani, al Presidente della Camera dei Deputati, Gianfranco Fini, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, in cui rileva che si tratta di un atto normativo di grande ampiezza e notevole complessità che, come indica la sua stessa intitolazione e come risulta dalla motivazione contenuta nel preambolo, anticipa – insieme al disegno di legge collegato non ancora sottopostogli per l’autorizzazione alla presentazione alle Camere – larga parte della manovra di finanza pubblica varata annualmente con la legge finanziaria e le conseguenti disposizioni degli strumenti di bilancio.

Il Presidente della Repubblica, nell’osservare che il ricorso al decreto-legge comporta una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l’esame degli strumenti ordinari in cui si è articolata ogni anno la manovra economico-finanziaria e che si è inoltre in presenza di un elevato numero di decreti-legge da convertire nello stesso breve periodo di tempo nonché di importanti disegni di legge di cui è stata annunciata l’esigenza di una tempestiva calendarizzazione, evidenzia il rischio di un serio ingorgo nell’attività del Parlamento.

Il Capo dello Stato ritiene, dunque, di dover sottolineare e sottoporre alla considerazione dei Presidenti delle Camere l’esigenza che i lavori parlamentari delle prossime settimane siano intensificati e programmati in modo da garantire tempi sufficienti per un esame approfondito del disegno di legge di conversione del decreto-legge, al fine di conciliare al meglio le esigenze dell’azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento in questa fase eccezionalmente densa e impegnativa dei lavori parlamentari.

Roma, 25 giugno 2008

02/07/2008

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, autorizza la presentazione alle Camere del DDL in materia di processi penali alle alte cariche dello stato

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi autorizzato la presentazione alle Camere del disegno di legge in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

A quanto si apprende, punto di riferimento per la decisione del Capo dello Stato è stata la sentenza n. 24 del 2004 con cui la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 che prevedeva la sospensione dei processi che investissero le alte cariche dello Stato. A un primo esame – quale compete al Capo dello Stato in questa fase – il disegno di legge approvato il 27 giugno dal Consiglio dei ministri è risultato corrispondere ai rilievi formulati in quella sentenza.

La Corte, infatti, non sancì che la norma di sospensione di quei processi dovesse essere adottata con legge costituzionale. Giudicò inoltre “un interesse apprezzabile” la tutela del bene costituito dalla “assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche”, rilevando che tale interesse “può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale”, e stabilendo a tal fine alcune essenziali condizioni.

Roma, 2 luglio 2008

23/07/2008

Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato

N o t a

Al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, è stata sottoposta oggi, per la promulgazione, la legge in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Già il 2 luglio, in riferimento alla autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge (ora approvato dal Parlamento), si era reso noto che “punto di riferimento per la decisione del Capo dello Stato è stata la sentenza n. 24 del 2004 con cui la Corte Costituzionale dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 che prevedeva la sospensione dei processi che investissero le alte cariche dello Stato. A un primo esame – quale compete al Capo dello Stato in questa fase – il disegno di legge approvato il 27 giugno dal Consiglio dei Ministri è risultato corrispondere ai rilievi formulati in quella sentenza. La Corte, infatti, non sancì che la norma di sospensione di quei processi dovesse essere adottata con legge costituzionale. Giudicò inoltre ‘un interesse apprezzabile’ la tutela del bene costituito dalla ‘assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono a quelle cariche’, rilevando che tale interesse ‘può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale’, e stabilendo a tal fine alcune essenziali condizioni”.

Non essendo intervenute, in sede parlamentare, modifiche all’impianto del provvedimento, salvo una integrazione al comma 5 dell’articolo unico diretta a meglio delimitarne l’ambito di applicazione, il Presidente della Repubblica ha ritenuto, sulla base del medesimo riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale, di procedere alla promulgazione della legge.

Roma, 23 luglio 2008

24/07/2008

Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di conversione del decreto legge n. 93 del 2008, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie

Nota

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi promulgato la legge di conversione del decreto legge n. 93 del 2008, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

Il Presidente ha proceduto alla promulgazione dopo aver preso atto che il decreto legge n. 112 del 2008 in materia finanziaria, nel testo risultante dalla legge di conversione approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati e attualmente all'esame del Senato, prevede l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 5 del decreto legge n. 93 che affronta in modo inappropriato il delicato tema della flessibilità del bilancio.

Il Presidente ha tenuto conto altresì della nuova formulazione del comma 7 dell'articolo 60 del predetto decreto legge n. 112, in materia di metodologia di valutazione degli effetti delle norme di spesa sui saldi di finanza pubblica.

Roma, 24 luglio 2008

01/08/2008

Nota sul legame tra la legge finanziaria e il progetto di bilancio a legislazione vigente

N o t a

In relazione a commenti di stampa secondo i quali il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, avrebbe bloccato una legge finanziaria “troppo veloce”, si rileva anzitutto che la Presidenza della Repubblica ha già acconsentito all’emanazione di un decreto-legge che anticipa larga parte della manovra annuale e pluriennale di finanza pubblica.

Per quanto attiene all’ipotesi di un completamento della manovra attraverso la presentazione anticipata del disegno di legge finanziaria limitato alla definizione dei saldi ed alle tabelle, gli uffici del Quirinale hanno fatto presente che l’attuale sistema di contabilità generale richiede che la finanziaria sia presentata contestualmente al progetto di bilancio a legislazione vigente. Non si tratta del rispetto di inutili formalismi, poiché la finanziaria, anche se limitata all’indicazione dei saldi ed alle tabelle, serve comunque a modificare la legislazione vigente. In conseguenza, per comprendere quale sia l’effetto definitivo delle proposte del Governo, occorre confrontarle con il quadro finanziario derivante dalle decisioni assunte in passato, quantificato nel progetto di bilancio a legislazione vigente, in mancanza del quale risulterebbe ardua la stessa verifica della copertura della finanziaria prescritta dalle norme contabili.

Il Presidente della Repubblica ha, non da ora, pubblicamente rilevato l’assoluta necessità di una riforma organica della legge di contabilità generale dello Stato e delle procedure della decisione di bilancio, in modo da superare definitivamente “una prassi legislativa che sfugge alle possibilità di comprensione dell’opinione pubblica”: una prassi da cui sono derivati “esiti che hanno mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato” (basti ricordare i discorsi pronunciati il 20 dicembre 2006 ed il 20 dicembre 2007 e le note del 1° ottobre 2007, in relazione alla presentazione al Parlamento delle proposte del Governo per il bilancio 2008, e del 25 giugno 2008 sull’emanazione del decreto legge n. 112).

Roma, 1 agosto 2008



13/10/2008

Nota sulle web-mail al Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del decreto legge 137, in materia di istruzione e università

## **N o t a**

Giunge in questi giorni al Presidente della Repubblica un gran numero di messaggi con i quali da parte di singoli, e in particolar modo di insegnanti, nonché da parte di talune organizzazioni, gli si chiede di non firmare il decreto legge 137 - o, più propriamente - la legge di conversione di tale decreto.

Pur nella viva attenzione e comprensione, da parte del Presidente, per le motivazioni di tali appelli, si deve rilevare innanzitutto che il Parlamento non ha ancora concluso l'esame del provvedimento in questione. Inoltre, secondo la Costituzione italiana, è il governo che si assume la responsabilità del merito delle sue scelte politiche e dei provvedimenti di legge sottoposti al Parlamento, che possono essere contrastati e respinti, o modificati, solo nel Parlamento stesso. Il Capo dello Stato non può esercitare ruoli che la Costituzione non gli attribuisce: la stessa facoltà di chiedere alle Camere una nuova deliberazione sulle leggi approvate incontra limiti temporali oggettivi nel caso della conversione di decreti-legge, ed il Presidente ha in ogni caso l'obbligo di promulgare le leggi, qualora le stesse siano nuovamente approvate, anche nel medesimo testo.

Roma, 13 ottobre 2008

06/02/2009

Testo della lettera che il Presidente Napolitano ha inviato al Presidente Berlusconi precedentemente all'approvazione del decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri sul caso Englaro

elementi correlati

Roma, 6 febbraio 2009

N o t a

*Si rende noto il testo integrale della lettera che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, precedentemente alla approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un decreto legge in relazione al caso Englaro.*

"Signor Presidente,

lei certamente comprenderà come io condivida le ansietà sue e del Governo rispetto ad una vicenda dolorosissima sul piano umano e quanto mai delicata sul piano istituzionale.

Io non posso peraltro, nell'esercizio delle mie funzioni, farmi guidare da altro che un esame obiettivo della rispondenza o meno di un provvedimento legislativo di urgenza alle condizioni specifiche prescritte dalla Costituzione e ai principi da essa sanciti.

I temi della disciplina della fine della vita, del testamento biologico e dei trattamenti di alimentazione e di idratazione meccanica sono da tempo all'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e del Parlamento, specialmente da quando sono stati resi particolarmente acuti dal progresso delle tecniche mediche.

Non è un caso se in ragione della loro complessità, dell'incidenza su diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti e della diversità di posizioni che si sono manifestate, trasversalmente rispetto agli schieramenti politici, non si sia finora pervenuti a decisioni legislative integrative dell'ordinamento giuridico vigente.

Già sotto questo profilo il ricorso al decreto legge - piuttosto che un rinnovato impegno del Parlamento ad adottare con legge ordinaria una disciplina organica - appare soluzione inappropriata. Devo inoltre rilevare che rispetto allo sviluppo della discussione parlamentare non è intervenuto nessun fatto nuovo che possa configurarsi come caso straordinario di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 della Costituzione se non l'impulso pur comprensibilmente suscitato dalla pubblicità e drammaticità di un singolo caso. Ma il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e

organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione che per esso è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente.

Decisione definitiva, sotto il profilo dei presupposti di diritto, deve infatti considerarsi, anche un decreto emesso nel corso di un procedimento di volontaria giurisdizione, non ulteriormente impugnabile, che ha avuto ad oggetto contrapposte posizioni di diritto soggettivo e in relazione al quale la Corte di cassazione ha ritenuto ammissibile pronunciarsi a norma dell'articolo 111 della Costituzione: decreto che ha dato applicazione al principio di diritto fissato da una sentenza della Corte di cassazione e che, al pari di questa, non è stato ritenuto invasivo da parte della Corte costituzionale della sfera di competenza del potere legislativo.

Desta inoltre gravi perplessità l'adozione di una disciplina dichiaratamente provvisoria e a tempo indeterminato, delle modalità di tutela di diritti della persona costituzionalmente garantiti dal combinato disposto degli articoli 3, 13 e 32 della Costituzione: disciplina altresì circoscritta alle persone che non siano più in grado di manifestare la propria volontà in ordine ad atti costrittivi di disposizione del loro corpo.

Ricordo infine che il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione o per altro verso manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali discende dalla natura della funzione di garanzia istituzionale che la Costituzione assegna al Capo dello Stato ed è confermata da più precedenti consistenti sia in formali dinieghi di emanazione di decreti legge sia in espresse dichiarazioni di principio di miei predecessori (si indicano nel poscritto i più significativi esempi in tal senso).

Confido che una pacata considerazione delle ragioni da me indicate in questa lettera valga ad evitare un contrasto formale in materia di decretazione di urgenza che finora ci siamo congiuntamente adoperati per evitare".

Poscritto

1. Con una lettera del 24 giugno 1980, il Presidente Pertini rifiutò l'emanazione di un decreto-legge a lui sottoposto per la firma in materia di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum abrogativo;

2. il 3 giugno 1981, sempre il Presidente Pertini, chiamato a sottoscrivere un provvedimento di urgenza, richiese al Presidente del Consiglio di riconsiderare la congruità dell'emanazione per decreto-legge di norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale. Nel caso specifico, uno degli argomenti addotti dal Capo dello Stato consisteva nel rilievo della contraddizione tra la disciplina del

decreto-legge emanando e "un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione";

3. con lettera 10 luglio 1989 al Presidente del Consiglio De Mita, il Presidente Cossiga manifestò la sua riserva in ordine alla presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza ai fini dell'emanazione di un decreto-legge in materia di profili professionali del personale dell'ANAS e affermò: "Ritengo, pertanto, che, allo stato, sia opportuno soprassedere all'emanazione del provvedimento, in attesa della conclusione del dibattito parlamentare sull'analogo decreto relativo al personale del Ministero dell'interno";

4. in quella stessa lettera e successivamente nella lettera al Presidente del Consiglio Andreotti del 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga richiamò all'osservanza delle specifiche condizioni di urgenza e necessità che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, ritenendo legittimo da parte sua - in caso di non soddisfacente e convincente motivazione del provvedimento - il puro e semplice rifiuto di emanazione del decreto - legge;

5. con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici invitò il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge.

06/02/2009

Il Presidente Napolitano non procede all'emanazione del decreto legge sul caso Englaro

elementi correlati

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha preso atto con rammarico della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri del decreto-legge relativo al caso Englaro. Avendo verificato che il testo approvato non supera le obiezioni di incostituzionalità da lui tempestivamente rappresentate e motivate, il Presidente ritiene di non poter procedere alla emanazione del decreto.

Roma, 6 febbraio 2009

20/02/2009

Precisazione sulla leale collaborazione istituzionale tra Governo e Presidenza della Repubblica in materia di decreti legge

N o t a

E' opportuno puntualizzare il carattere della consultazione informale intervenuta, secondo una prassi consolidata, tra il Governo e la Presidenza della Repubblica in ordine allo schema di decreto-legge in materia di sicurezza pubblica, poi approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione odierna.

Quando si ipotizzi, da parte del Governo, il ricorso a un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre - in uno spirito di leale collaborazione istituzionale - a verificarne i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare.

Resta naturalmente l'autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto del provvedimento d'urgenza da sottoporre per l'emanazione al Presidente della Repubblica.

Roma, 20 febbraio 2009

17/04/2009

Nota sulla lettera inviata, il 9 aprile, ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia

N o t a

In relazione alle indiscrezioni raccolte dalle agenzie di stampa in altri ambienti, si precisa che la lettera inviata dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 9 aprile ai Presidenti del Senato, della Camera, del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Economia e delle Finanze, era riferita alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, in un testo ampiamente modificato nel suo contenuto e nel numero di articoli rispetto al decreto legge originariamente emanato.

La lettera riprendeva osservazioni già sottoposte fin dalla scorsa legislatura all'attenzione dei Presidenti delle Camere e del Governo sulla necessità che la emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'iter di conversione si mantenga rigorosamente nei limiti imposti dalla natura straordinaria della fonte prevista dall'art. 77 della Costituzione e dello stesso procedimento parlamentare di conversione in legge, che deve concludersi nel termine inderogabile di 60 giorni, anche alla luce del possibile sindacato che la Corte Costituzionale ha recentemente ritenuto di esercitare in relazione a decreti convertiti in legge.

Si rilevava, in particolare, che sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converte un decreto-legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato, non gli consente l'ulteriore, pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida, con particolare riguardo alla verifica sia della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sia della correttezza della copertura delle nuove o maggiori spese, ai sensi degli articoli 77 e 81 della Costituzione, per la necessità di tenere conto di tutti gli effetti della possibile decadenza del decreto in caso di esercizio del potere di rinvio ai sensi dell'art. 74 della Costituzione.

Roma, 17 aprile 2009

15/07/2009

Il Presidente Napolitano promulga la legge sulla sicurezza e scrive al Presidente Berlusconi e ai Ministri Alfano e Maroni

**Testo della Lettera**

Ho oggi promulgato la legge recante "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza" approvata il 2 luglio scorso.

Ho ritenuto di non poter sospendere in modo particolare la entrata in vigore di norme - ampiamente condivise in sede parlamentare - che rafforzano il contrasto alle varie forme di criminalità organizzata sia intervenendo sul trattamento penitenziario da riservare ai detenuti più pericolosi (art. 2 commi 25 e 26) sia introducendo più efficaci controlli e sanzioni per le condotte di infiltrazione mafiosa nelle istituzioni e nella economia legale (art. 2 commi 2, 20, 22, 29-30).

Non posso tuttavia fare a meno di porre alla vostra attenzione perplessità e preoccupazioni che, per diverse ragioni, la lettura del testo ha in me suscitato.

Il provvedimento trae origine dal disegno di legge presentato dal Governo in Senato il 3 giugno 2008, dopo che, per l'assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza oltre che per la natura dei temi trattati, si era convenuto che alcune sue significative disposizioni non potevano essere inserite nel decreto legge - sempre in tema di sicurezza - emanato qualche giorno prima (decreto legge 23 maggio 2008, n. 92). Gli originari 20 articoli del disegno di legge divennero però ben 66 nel testo licenziato dall'Assemblea del Senato il 5 febbraio 2009 venendo poi accorpati in 3 attraverso la presentazione di "maxi-emendamenti" sui quali il Governo appose la questione di fiducia alla Camera : fiducia ottenuta il 14 maggio 2009 e poi nuovamente apposta al Senato sul medesimo testo per la definitiva approvazione del 2 luglio.

I tre articoli della legge si compongono ora, rispettivamente, di 32, 30 e 66 commi. Con essi si apportano modifiche o integrazioni a 43 disposizioni del codice penale, a 38 disposizioni del testo unico sulla immigrazione, a 16 disposizioni dell'ordinamento penitenziario e ad oltre circa 100 disposizioni inserite nel codice di procedura penale, nel codice civile e in 30 testi normativi complementari o speciali.

A spiegare il ricorso a una sola legge per modificare o introdurre disposizioni inserite in molti disparati corpi legislativi, tra i quali anche codici fondamentali, è stata la convinzione che esse attenessero tutte al tema della "sicurezza pubblica" nella sua accezione più ampia, funzionale all'intento di migliorare la qualità della vita dei cittadini rimuovendo situazioni di degrado, disagio e illegalità avvertite da tempo.

Dal carattere così generale e onnicomprensivo della nozione di sicurezza posta a base della legge, discendono la disomogeneità e la estemporaneità di numerose sue previsioni



che privano il provvedimento di quelle caratteristiche di sistematicità e organicità che avrebbero invece dovuto caratterizzarlo.

In altre occasioni, ho rilevato pubblicamente (rivolgendomi alle "alte cariche dello Stato", a partire dal dicembre 2006), come provvedimenti eterogenei nei contenuti e frutto di un clima di concitazione e di vera e propria congestione sfuggano alla comprensione della opinione pubblica e rendano sempre più difficile il rapporto tra il cittadino e la legge. Ritengo doveroso ribadire oggi che è indispensabile porre termine a simili "prassi", specie quando si legifera su temi che - come accade per diverse norme di questo provvedimento - riguardano diritti costituzionalmente garantiti e coinvolgono aspetti qualificanti della convivenza civile e della coesione sociale. E' in giuoco la qualità e sostenibilità del nostro modo di legiferare.

D'altronde è stato un organismo svincolato da ogni posizione di parte - il Comitato per la legislazione della Camera - a segnalare concordemente, nell'esaminare il disegno di legge in questione, nella seduta del 29 aprile 2009, che alcune disposizioni non rispondevano alle esigenze di "semplificazione della legislazione" ; altre non erano conformi alle esigenze di "coerente utilizzo delle fonti" ; altre adottavano "espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico - giuridico di non immediata comprensione" o si sovrapponevano ad altre già vigenti ; altre, ancora, erano carenti sotto il profilo "della chiarezza e della proprietà della formulazione" (il richiamo è da intendersi ora all'art. 1 comma 28, all'art.3 commi 56 e 58, all'art. 2 comma 25 lett. f ) n. 3 e, infine, all'art. 3 commi 3,6 e 14). Ma tali stringenti osservazioni sono cadute nel vuoto.

In proposito, mi limito ad aggiungere che solo in casi eccezionali può tornarsi a legiferare sull'identico tema dopo brevissimo tempo ampliando l'area di applicabilità di istituti processuali, modificando fattispecie criminose o collocando altrove le stesse previsioni (come invece accade tra l'altro, per le disposizioni dell'art. 1 commi 2-5,14,26 e per quelle dell'art. 2 commi 21-22 e 27) ; così come appare contraria ai principi cardine di una corretta tecnica legislativa la circostanza che la modifica della stessa norma e dello stesso comma (art. 16 comma 1 del d.lgs. 286/1998) venga effettuata (come qui accade) in due diverse parti dello stesso provvedimento (art. 1 comma 16 lett. b ) e art. 1 comma 22 lett. o ).

La formulazione, la struttura e i contenuti delle norme debbono poter essere "riconosciuti" ( Corte costituzionale n. 364 del 1988 ) sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darvi applicazione. Il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti ai criteri di stabilità e certezza della legislazione : anche per le difficoltà e le controversie che ne nascono in sede di applicazione.

Sulla base di quanto esposto, aggiungo di aver ravvisato nella legge anche altre previsioni

che mi sono apparse - sempre a titolo esemplificativo - di rilevante criticità e sulle quali auspico una rinnovata riflessione, che consenta di approfondire la loro coerenza con i principi dell'ordinamento e di superare futuri o già evidenziati equivoci interpretativi e problemi applicativi.

Mi riferisco alle disposizioni che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina (art. 1 commi 16 e 17). Esso punisce non il solo ingresso, ma anche il trattenimento nel territorio dello Stato. La norma è perciò applicabile a tutti i cittadini extracomunitari illegalmente presenti nel territorio dello Stato al momento della entrata in vigore della legge. Il dettato normativo non consente interpretazioni diverse : allo stato, esso apre la strada a effetti difficilmente prevedibili.

In particolare, suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda la esimente della permanenza determinata da "giustificato motivo". La Corte costituzionale ( sentenze n. 5/2004 e n. 22/2007 ) ha sottolineato il rilievo che la esimente può avere ai fini della "tenuta costituzionale" di disposizioni del genere di quella ora introdotta.

L'attribuzione della contravvenzione di immigrazione clandestina alla cognizione del giudice di pace non mi pare poi in linea con la natura conciliativa di questi e disegna nel contempo, per il reato in questione, un "sottosistema" sanzionatorio non coerente con i principi generali dell'ordinamento e meno garantista di quello previsto per delitti di trattenimento abusivo sottoposti alla cognizione del tribunale. Per il nuovo reato la pena inflitta non può essere condizionalmente sospesa o "patteggiata", mentre la eventuale condanna non può essere appellata.

Le modifiche apportate dall'art. 1 comma 22 lett. m ) in materia di espulsione del cittadino extracomunitario irregolare, determinano - a ragione di un difettoso coordinamento normativo - il contraddittorio e paradossale effetto di non rendere più punibile (o al più punibile solo con un'ammenda) la condotta del cittadino extracomunitario che fa rientro in Italia pur dopo essere stato materialmente espulso. La condotta era precedentemente punita con la reclusione da uno a cinque anni.

L'art.1 comma 11 introduce una fattispecie di tipo concessorio per l'acquisto della cittadinanza da parte di chi è straniero e contrae matrimonio con chi è italiano. La norma non individua però i criteri in base ai quali la concessione è data o negata e affida qualsiasi determinazione alla più ampia discrezionalità degli organi competenti.

Tra le modifiche apportate al codice penale, si osserva in particolare che l'art. 3 comma 27 vieta di effettuare il giudizio di equivalenza o prevalenza tra alcune circostanze aggravanti del reato di rapina ed eventuali circostanze attenuanti. Le aggravanti del reato di rapina sono le stesse previste per quello di estorsione che, rispetto al primo, è punito più

gravemente. La norma che impedisce il bilanciamento delle aggravanti non è però richiamata per la estorsione, con la irragionevole conseguenza che, per il delitto più grave, è consentito "neutralizzare" l'aumento sanzionatorio derivante dalla presenza delle circostanze. In via generale, comunque, i ripetuti e recenti interventi legislativi che hanno derogato al principio della bilanciabilità tra aggravanti a effetto speciale e attenuanti (art. 69 c.p.), sembrano ormai imporre una disciplina che regoli in modo uniforme l'intero sistema, razionalizzandolo e semplificandolo.

L'art. 1 comma 8, che ha reintrodotto il delitto di oltraggio stabilisce una singolare causa di estinzione del reato collegata al risarcimento del danno. La causa di estinzione è concettualmente incompatibile con i delitti che, come l'oltraggio, rientrano tra quelli contro la pubblica amministrazione.

Ai commi da 40 a 44, l'art. 3 stabilisce che i sindaci possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini per segnalare alle forze di polizia anche locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Essendo affidata non alla legge ma a un successivo decreto del Ministro dell'interno la determinazione degli "ambiti operativi" di tali disposizioni, appare urgente la definizione di detto decreto in termini di rigorosa aderenza ai limiti segnati in legge relativamente al carattere delle associazioni e al compito ad esse attribuito. Da ciò dipenderà la riduzione al minimo di allarmi e tensioni nell'applicazione della normativa in questione, anche sotto il profilo dell'aggravio che possa derivarne per gli uffici giudiziari.

Anche in rapporto all'innovazione sancita nei commi 40-44 dell'art. 3, va considerato il comma 32 dello stesso articolo, secondo il quale spetterà al Ministro dell'Interno stabilire "le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa", con particolare riferimento alla nebulizzazione di un determinato principio attivo naturale, ovvero all'uso di uno spray al peperoncino. Il rischio da scongiurare è che si favorisca la delinquenza di strada o comunque si indebolisca la prescrizione che le associazioni, di cui al comma 40, debbano essere formate da "cittadini non armati". Peraltro è da rilevarsi che, stando ai principi affermati dalla giurisprudenza, il porto dello spray potrebbe restare sempre vietato a norma dell'art. 4 della legge 110/1975.

Al Presidente della Repubblica non spetta pronunciarsi e intervenire sull'indirizzo politico e sui contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento : essi appartengono alla responsabilità esclusiva del governo e della maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica non può invece restare indifferente dinanzi a dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza solleva per taluni aspetti, specie sul piano giuridico. Di qui le preoccupazioni e sollecitazioni contenute nella mia presente lettera, e rivolte all'attenzione di questo governo nello stesso spirito in cui mi sono rivolto - dinanzi a distorsioni nel

modo di legiferare, ad esempio in materia di bilancio dello Stato - al precedente governo, e nello stesso spirito in cui auspico ne tengano conto tutte le forze politiche che si candidino a governare il paese.

03/08/2009

Promulgata la legge sui provvedimenti anticrisi ed emanato il decreto-legge correttivo

**C o m u n i c a t o**

E' stato oggi sottoposto al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il decreto-legge correttivo di alcune disposizioni del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi.

Il Capo dello Stato ha quindi promulgato la legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, avendo anche preso atto della dichiarazione resa dal Presidente del Consiglio dei Ministri che subordina l'applicabilità della norma sulle disponibilità auree della Banca d'Italia al conseguimento del parere favorevole della Banca centrale europea, oltre che del parere conforme della stessa Banca d'Italia.

Il Presidente della Repubblica ha successivamente emanato il decreto-legge correttivo, che entrerà in vigore contestualmente alla legge di conversione del decreto anticrisi.

Roma, 3 agosto 2009

02/10/2009

A proposito del Decreto correttivo del provvedimento anticrisi

**Nota**

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha esaminato attentamente, seguendone l'intero percorso parlamentare, la legge di conversione del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009, approvata definitivamente dalla Camera dei Deputati dopo la posizione da parte del Governo della questione di fiducia sul testo trasmesso dal Senato.

Si osserva innanzitutto che la complessiva disciplina dello scudo fiscale comprese le ulteriori modificazioni introdotte in materia nel testo del decreto-legge n. 103 del 2009 - disciplina che più correttamente avrebbe dovuto trovare collocazione nel testo originario del decreto-legge anticrisi - comporta scelte di merito che rientrano nella esclusiva responsabilità degli organi titolari dell'indirizzo politico di governo.

Si rileva nello stesso tempo che sono state confermate le correzioni che avevano accompagnato la promulgazione della legge di conversione del precedente decreto. Infatti, la legge prevede la punibilità di tutti i reati strumentali all'evasione fiscale per i quali sia stata già esercitata l'azione penale e stabilisce che le dichiarazioni di rimpatrio o di regolarizzazione sono utilizzabili a sfavore del contribuente nei procedimenti penali pendenti e futuri. Quanto al riciclaggio e agli altri reati che la legge esclude dal beneficio della non punibilità, si è preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo in sede parlamentare e dalla Agenzia delle entrate, secondo cui la legge mantiene l'obbligo di segnalare le operazioni sospette di costituire il frutto di reati diversi da quelli per i quali si determina la causa di non punibilità.

Si ricorda infine che la previsione di ipotesi di non punibilità subordinata a condotte dirette ad ottenere la sanatoria di precedenti comportamenti non è ritenuta qualificabile come amnistia in base a ripetute pronunce della Corte costituzionale, da ultimo con ordinanza 9 aprile 2009, n. 109. Il Capo dello Stato procederà quindi alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103.

2 ottobre 2009

12/10/2009

Nota a proposito della legge Alfano

**Nota**

E' del tutto falsa l'affermazione che al Quirinale si siano "stipulati patti" su leggi la cui iniziativa, com'è noto, spetta al Governo, e tantomeno sul superamento del vaglio di costituzionalità affidato alla Consulta.

Una volta rilevata, da parte del Presidente della Repubblica, la palese incostituzionalità dell'emendamento "blocca processi" inserito in Senato nella legge di conversione del decreto 23 maggio 2008, il Consiglio dei Ministri ritenne di adottare il disegno di legge Alfano in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato. Il Presidente della Repubblica ne autorizzò la presentazione al Parlamento, e successivamente - dopo l'approvazione da parte delle Camere - promulgò la legge. Tale promulgazione, comunque motivata, non poteva in nessun modo costituire "garanzia" di giudizio favorevole della Corte in caso di ricorso. Il rispetto dell'indipendenza della Corte Costituzionale e dei suoi giudici - doveroso per tutti - ha rappresentato una costante linea di condotta per qualsiasi Presidente della Repubblica.

La collaborazione tra gli uffici della Presidenza e dei Ministeri competenti è parte di una prassi da lungo tempo consolidata di semplice consultazione e leale cooperazione, che lascia intatta la netta distinzione dei ruoli e delle responsabilità.

Roma, 12 ottobre 2009

24/11/2009

Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di conversione del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134

**C o m u n i c a t o**

Il Presidente della Repubblica ha oggi promulgato la legge di conversione del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010 avendo preso atto dell'impegno del Governo - assunto in Parlamento e nel Consiglio dei Ministri del 19 novembre scorso e formalmente comunicatogli con lettera del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - di abrogare il comma 4 quinquiesdecies dell'articolo 1, al fine di ottemperare alle decisioni della magistratura amministrativa di annullamento di procedure concorsuali per dirigenti scolastici.

Roma, 24 novembre 2009



15/02/2010

A proposito di alcune dichiarazioni sugli atti relativi a stati di emergenza e grandi eventi

Interpellate da agenzie di stampa a proposito di alcune dichiarazioni del sottosegretario Guido Bertolaso apparse oggi sul quotidiano "La Repubblica" e riprese da altri mezzi di comunicazione, fonti del Quirinale rilevano che tra le competenze del Presidente della Repubblica non rientra in alcun modo esprimersi su atti relativi a dichiarazioni di stato di emergenza o di attribuzione della qualifica di grande evento. Tali atti vengono, infatti, adottati con decreto del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, e non sono pertanto sottoposti al preventivo esame del Capo dello Stato. Così come rientra nella esclusiva competenza del Presidente del Consiglio dei ministri l'adozione delle ordinanze di protezione civile.

Si ricorda altresì che il Presidente della Repubblica, in occasione del discorso alle Alte Magistrature dello scorso 21 dicembre, affrontando la questione del modo di legiferare ebbe modo di rilevare il rischio del prodursi di effetti negativi sul livello qualitativo dell'attività legislativa e sull'equilibrio del sistema delle fonti che derivano - oltre che dal frequente e ampio ricorso alla decretazione d'urgenza nonché dalla notevole estensione in sede di conversione del contenuto di tali provvedimenti - anche dal crescente uso e dalla dilatazione delle ordinanze d'urgenza.

Roma, 15 febbraio 2010

19/02/2010

Il Presidente esprime compiacimento per il positivo confronto tra maggioranza e opposizione sul decreto Protezione Civile

**NOTA**

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, esprime vivo compiacimento per il positivo confronto tra maggioranza e opposizione conclusosi oggi alla Camera dei Deputati con la votazione finale sulla conversione in legge, con modifiche, del decreto sulla Protezione Civile. Tale confronto, che ha consentito anche un avvicinamento nel merito sul testo della legge, ha soprattutto permesso libere votazioni in Assemblea sugli emendamenti proposti e un'intesa sui tempi per giungere al voto finale senza ricorso da parte del governo al voto di fiducia. Si tratta di un precedente significativo per una auspicabile evoluzione dei rapporti tra i diversi schieramenti parlamentari che, sotto la guida dei Presidenti della Camera e del Senato, conduca al pieno rispetto e alla valorizzazione del ruolo e delle prerogative del Parlamento e nello stesso tempo garantisca l'ordinato svolgimento dell'iter delle leggi entro tempi ragionevoli.

Roma, 19 febbraio 2010

28/04/2010

Il Presidente Napolitano ha segnalato osservazioni tecniche e richieste di chiarimento sul D.L. in materia di spettacolo

**Nota**

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, a proposito del decreto-legge recante: "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali" pervenuto agli uffici della Presidenza della Repubblica nella tarda serata di venerdì 23 aprile, ha segnalato al Ministro per i Beni e le attività culturali, Sandro Bondi, osservazioni di carattere tecnico-giuridico e specifiche richieste di chiarimento sul testo inviatogli per la emanazione.

Il Capo dello Stato ha nello stesso tempo preso atto positivamente dell'impegno manifestatogli dal Ministro a incontrare sollecitamente le organizzazioni sindacali ed a prestare la massima attenzione - nel corso dell'iter di conversione - alle preoccupazioni emerse e alle proposte dei gruppi parlamentari.

Roma, 28 aprile 2010

30/04/2010

Il Presidente Napolitano ha emanato il Decreto Legge in materia di spettacolo e attività culturali

**Nota**

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi emanato il decreto legge recante "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e di attività culturali" nel testo definitivo trasmesso ieri dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che riflette significativamente osservazioni segnalate al Ministro per i Beni e le Attività culturali.

Il Capo dello Stato ha inoltre preso atto della conferma da parte dello stesso Ministro dell'intendimento di incontrare nei prossimi giorni le rappresentanze sindacali e di tener conto, nel corso dell'iter di conversione, delle proposte dei gruppi parlamentari e degli apporti collaborativi che potranno pervenire dal mondo della cultura e dello spettacolo.

Roma, 30 aprile 2010

22/05/2010

Il Presidente Napolitano promulga la legge di conversione del decreto-legge 25/03/2010, n.40, cosiddetto "incentivi"

**C o m u n i c a t o**

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n.40, cosiddetto "incentivi", con una lettera ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio, in cui esprime rilievi critici sul piano istituzionale in ordine all'iter di conversione nonché a specifiche rilevanti modifiche del testo originario del decreto.

Roma, 22 maggio 2010

22/05/2010

Il Presidente Napolitano promulga la legge sugli incentivi e scrive al Presidente Berlusconi e ai Presidenti Schifani e Fini

## **Testo della Lettera**

Onorevoli Presidenti,

il 20 maggio scorso mi è stata sottoposta per la promulgazione la legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti 'caroselli' e 'cartiere', di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori".

Il decreto-legge che, nella sua formulazione originaria, conteneva disposizioni riguardanti esclusivamente la repressione delle frodi fiscali, la riscossione tributaria ed incentivi al sostegno della domanda e delle imprese, nel corso dell'iter di conversione è stato profondamente modificato, anche mediante l'inserimento di numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee - concernenti, tra l'altro, indebiti previdenziali, riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria, disciplina dei giochi, deflazione del contenzioso tributario, fondo depositi dormienti, finanziamento di attività di utilità sociale, completamento della rete di banda larga mobile - in virtù dell'approvazione di un maxi-emendamento, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento.

Tale tecnica legislativa, da me come dai miei predecessori, è stata più volte criticata per la sua incidenza negativa sulla qualità della legislazione, per la violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, infine, per la possibile violazione dell'art. 77 della Costituzione allorché comporti l'inserimento di disposizioni prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eludendo la valutazione spettante al Presidente della Repubblica in vista della emanazione dei decreti-legge. Ho anche avuto modo di rilevare, più volte e in diverse sedi, che in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolga con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti.

Ai rilievi di carattere generale sulla tecnica legislativa utilizzata, ritengo opportuno aggiungere altri specificamente attinenti alle modifiche apportate agli articoli 3 e 5 del

decreto-legge, al di là degli stessi dubbi in ordine alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza per le nuove disposizioni introdotte con tali modifiche.

La previsione di cui al comma 2-bis dell'articolo 3 di detto decreto, in tema di deflazione del contenzioso, prevede due modalità di rapida definizione delle controversie tributarie pendenti da oltre dieci anni e per le quali l'amministrazione finanziaria è risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio di merito: da un lato, le controversie ancora pendenti davanti alla soppressa Commissione tributaria centrale sono automaticamente definite "a stralcio" e nel merito con decreto del presidente del collegio o di altro componente delegato; dall'altro lato, le controversie pendenti in Cassazione possono essere invece estinte con il pagamento del cinque per cento del valore della controversia e contestuale rinuncia a ogni eventuale pretesa di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001.

Tale differenziazione di regime ricollegata alla diversità della sede giudiziaria presso la quale è pendente la controversia appare affatto irragionevole; dubbia è altresì la compatibilità della disposizione con la normativa europea, nella parte in cui incide sulle somme dovute a titolo di imposta sul valore aggiunto, che, come è noto, costituiscono risorse finanziarie proprie della Comunità, su cui lo Stato membro non può incidere con rinunce indiscriminate alla riscossione (in tal senso, si veda Corte Giustizia CE, Grande Sezione, 17 luglio 2008, n. 132).

Rilevo infine che, a prescindere da ogni valutazione sul merito della norma, la finalità dichiarata, in sé apprezzabile, di assicurare la durata ragionevole dei processi è contraddetta dall'assenza di qualsiasi disposizione a regime diretta alla semplificazione ed abbreviazione del contenzioso tributario, con riguardo anche a quelli aventi ad oggetto istanze di rimborso.

A rilievi critici si presta anche l'articolo 5 del decreto-legge sull'attività edilizia libera, per le rilevanti modifiche apportate dalla legge di conversione. Infatti, al comma 6, tale articolo prevede che le Regioni a statuto ordinario possono, tra l'altro, estendere la previsione di attività edilizie "libere" rispetto alle fattispecie individuate dalla legge statale. Questa disposizione solleva rilevanti perplessità nella parte in cui consente alla legislazione regionale di spiegare effetti anche sul piano penale poiché, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2004 - resa proprio in materia edilizia, che ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione ricade nella legislazione concorrente - "non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale".

I motivi fin qui illustrati, in sé considerati, potrebbero giustificare il ricorso alla facoltà attribuita al Presidente della Repubblica dall'art. 74 della Costituzione di chiedere alle Camere una nuova deliberazione in ordine alla legge a me trasmessa in data 20 maggio

2010. Tuttavia, trattandosi di una legge di conversione, sono consapevole che tale richiesta, in considerazione della prossima scadenza del termine stabilito dall'art. 77 della Costituzione, comporta il rischio della decadenza del decreto-legge, che contiene disposizioni di indubbia utilità, come quelle relative al contrasto dell'evasione fiscale ed al reperimento di nuove risorse finanziarie.

Più in generale rilevo che, sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non si è ritenuto possibile un rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, né è apparsa configurabile una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato: ipotesi che meriterebbero peraltro di essere prese in considerazione, anche per via di revisione costituzionale, insieme ad una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti-legge, al fine di realizzare un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo.

Ma fin quando non intervengano tali eventuali modifiche della prassi e delle norme vigenti, si impone un richiamo al senso di responsabilità del Governo e del Parlamento, e in particolare dei gruppi di maggioranza, affinché non si alterino gli equilibri costituzionali per quel che riguarda i criteri per l'adozione dei decreti-legge ed i caratteri di omogeneità che ne devono contrassegnare i contenuti, nonché sotto il profilo dell'esercizio delle prerogative del Presidente della Repubblica. E su questo punto ho attirato l'attenzione anche dei Presidenti delle Camere con lettere del 17 giugno 2008 e del 9 aprile 2009. Ove si persista nella tendenza a caricare di contenuti impropri i disegni di conversione dei decreti-legge, la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge non potrà ulteriormente trattenermi dall'esercitare la facoltà di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione.

Confido che Parlamento e Governo converranno sulla fondatezza dei rilievi di carattere generale che ho ritenuto di sottoporre alla loro attenzione, nonché di quelli concernenti specifiche disposizioni del provvedimento da me oggi promulgato, anche apportando, nei modi opportuni, possibili correzioni.



30/05/2010

In merito al cosiddetto decreto Anticrisi

A quanto si apprende da ambienti del Quirinale, è pervenuto questa sera al Quirinale il testo definitivo del decreto cosiddetto anticrisi trasmesso dal governo dopo l'esame dei rilievi e delle sollecitazioni formulate dal Presidente della Repubblica.

Il Capo dello Stato, nel prendere atto degli intendimenti manifestati di dare seguito alle indicazioni da lui prospettate, dopo una rapida verifica del testo provvederà nella mattinata di domani alla emanazione del provvedimento.

Roma, 30 maggio 2010

22/10/2010

Osservazioni sull'esame in Commissione al Senato della proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato una lettera al sen. Carlo Vizzini, Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, presso la quale è in corso l'esame della proposta di legge costituzionale 2180/S.

Questo il testo integrale della lettera del Presidente della Repubblica:

"Visto l'esito della discussione svoltasi sulla proposta di legge costituzionale 2180/S e nell'imminenza della conclusione dell'esame referente, ritengo di dover esprimere profonde perplessità sulla conferma da parte della Commissione della scelta d'innovare la normativa vigente prevedendo che la sospensione dei processi penali riguardi anche il Presidente della Repubblica. Questa previsione non era del resto contenuta nella legge Alfano da me promulgata il 23 luglio 2008.

Come già ribadito più volte, è mia intenzione rimanere estraneo nel corso dell'esame al merito di decisioni delle Camere, specialmente allorché - come in questo caso - riguardino proposte d'iniziativa parlamentare e di natura costituzionale.

Non posso peraltro fare a meno di rilevare che la decisione assunta dalla Commissione da lei presieduta incide, al di là della mia persona, sullo status complessivo del Presidente della Repubblica riducendone l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni. Infatti tale decisione, che contrasta con la normativa vigente risultante dall'articolo 90 della Costituzione e da una costante prassi costituzionale, appare viziata da palese irragionevolezza nella parte in cui consente al Parlamento in seduta comune di far valere asserite responsabilità penali del Presidente della Repubblica a maggioranza semplice anche per atti diversi dalle fattispecie previste dal citato articolo 90".

Su incarico del Presidente Napolitano, il Segretario generale della Presidenza della Repubblica ha inviato al Presidente del Senato, e per conoscenza al Presidente della Camera, copia della lettera che richiama l'attenzione della Commissione del Senato sulle conseguenze che le decisioni finora assunte possono avere sull'esercizio delle funzioni del Capo dello Stato. In base a tali decisioni, infatti, il Parlamento potrebbe essere chiamato a pronunciarsi a maggioranza semplice sulla prosecuzione di procedimenti penali per fattispecie diverse da quelle previste dall'art. 90 della Costituzione, possibilità invece esclusa dalla normativa costituzionale vigente e dalla costante prassi applicativa, possibilità non contemplata neppure dalla legge Alfano n. 124 del 2008.

Roma, 22 ottobre 2010

23/10/2010

A proposito dei commenti alla lettera del Capo dello Stato al Presidente Vizzini

NOTA

Con la lettera inviata al Presidente Vizzini, il Capo dello Stato ha ritenuto di dover manifestare le sue "profonde perplessità" su un punto specifico - tale da incidere sullo status del Presidente della Repubblica - della proposta di legge costituzionale all'esame della prima Commissione del Senato. Le soggettive interpretazioni e le generalizzazioni del contenuto della lettera apparse in diversi commenti di stampa, così come le conseguenze politiche che taluni annunciano di volerne trarre sono del tutto estranee agli intendimenti del Presidente della Repubblica, sempre volti a favorire con la massima imparzialità la correttezza e la continuità della vita istituzionale.

Roma, 23 ottobre 2010

08/11/2010

A quanto si apprende il Presidente della Repubblica ha verificato le previsioni relative alla approvazione in Parlamento della legge di stabilità e di bilancio

A quanto si apprende

Negli ambienti del Quirinale si rileva che il Presidente della Repubblica, non entrando nel merito di alcuno degli scenari politici evocati in varie sedi nella giornata di oggi, presta soprattutto attenzione alle scadenze di impegni inderogabili per il Paese. In particolare, ha verificato le previsioni relative alla approvazione in Parlamento della legge di stabilità e della legge di bilancio.

Roma, 8 novembre 2010

16/11/2010

Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Senato, Schifani e il Presidente della Camera, Fini

Comunicato

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto il Presidente del Senato Renato Schifani e il Presidente della Camera Gianfranco Fini, secondo una prassi consolidata di consultazione risultata sempre fruttuosa in delicati momenti della vita istituzionale.

L'incontro odierno ha permesso di registrare la concorde adesione delle forze parlamentari all'esigenza di dare la precedenza, nei lavori della Camera e del Senato, all'approvazione finale delle leggi di stabilità e di bilancio per il 2011. Tale esigenza era stata nei giorni scorsi richiamata dal Capo dello Stato in nome dell'interesse generale del paese nelle attuali difficili vicende finanziarie internazionali. Subito dopo la conclusione dei suddetti adempimenti, nei tempi definiti nelle competenti sedi delle Conferenze dei capigruppo, si procederà all'esame della crisi politica, culminata nella presentazione alla Camera di una mozione di sfiducia al governo ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, e nella richiesta del Presidente del Consiglio di rendere comunicazioni al Senato e alla Camera. Il Presidente della Repubblica ha auspicato una costruttiva intesa in proposito tra i Presidenti e tra gli organismi rappresentativi dei due rami del Parlamento.

Roma, 16 novembre 2010

26/11/2010

Il Presidente Napolitano ha emanato il decreto in materia di gestione dei rifiuti nella Regione Campania

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi emanato il decreto legge recante "Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della Regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti" nel testo definitivo trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che tiene significativamente conto delle osservazioni e delle richieste di chiarimento formulate dal Capo dello Stato.

Roma, 26 novembre 2010

30/12/2010

Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di riforma dell'università e inviato una lettera al Presidente del Consiglio

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi promulgato la legge recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

Il Capo dello Stato ha contestualmente indirizzato la seguente lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri:

"Promulgo la legge, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, non avendo ravvisato nel testo motivi evidenti e gravi per chiedere una nuova deliberazione alle Camere, correttiva della legge approvata a conclusione di un lungo e faticoso iter parlamentare.

L'attuazione della legge è del resto demandata a un elevato numero di provvedimenti, a mezzo di delega legislativa, di regolamenti governativi e di decreti ministeriali; quel che sta per avviarsi è dunque un processo di riforma, nel corso del quale saranno concretamente definiti gli indirizzi indicati nel testo legislativo e potranno essere anche affrontate talune criticità, riscontrabili in particolare negli articoli 4, 23 e 26.

Per quel che riguarda l'articolo 6, concernente il titolo di professore aggregato - pur non lasciando la norma, da un punto di vista sostanziale, spazio a dubbi interpretativi della reale volontà del legislatore - si attende che ai fini di un auspicabile migliore coordinamento formale, il governo adempia senza indugio all'impegno assunto dal Ministro Gelmini nella seduta del 21 dicembre in Senato, eventualmente attraverso la soppressione del comma 5 dell'articolo.

Per quanto concerne l'art. 4 relativo alla concessione di borse di studio agli studenti, appare non pienamente coerente con il criterio del merito nella parte in cui prevede una riserva basata anche sul criterio dell'appartenenza territoriale.

Inoltre l'art. 23, nel disciplinare i contratti per attività di insegnamento, appare di dubbia ragionevolezza nella parte in cui aggiunge una limitazione oggettiva riferita al reddito ai requisiti soggettivi di carattere scientifico e professionale.

Infine è opportuno che l'art. 26, nel prevedere l'interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 2 del 2004 sia formulato in termini non equivoci e corrispondenti al consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte Costituzionale.

Al di là del possibile superamento - nel corso del processo di attuazione della legge - delle

criticità relative agli articoli menzionati, resta importante l'iniziativa che spetta al governo in esecuzione degli ordini del giorno Valditara e altri G 28.100, Rusconi ed altri G24.301, accolti nella seduta del 21 dicembre in Senato, contenenti precise indicazioni anche integrative - sul piano dei contenuti e delle risorse - delle scelte compiute con la legge successivamente approvata dall'Assemblea.

Auspico infine che su tutti gli impegni assunti con l'accoglimento degli ordini del giorno e sugli sviluppi della complessa fase attuativa del provvedimento, il governo ricerchi un costruttivo confronto con tutte le parti interessate".

Roma, 30 dicembre 2010



04/02/2011

In merito all'emanazione del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in relazione al preannunciato invio, ai fini della emanazione ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta di ieri sera, come risulta dal relativo comunicato, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, in cui rileva che non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dai commi 3 e 4 dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l'obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari. Pertanto, il Capo dello Stato ha comunicato al Presidente del Consiglio di non poter ricevere, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza, il decreto approvato ieri dal Governo.

*Questo il testo della lettera:*

"Mi è stato preannunciato l'invio, ai fini della emanazione ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta di ieri sera, come risulta dal relativo comunicato.

Devo subito rilevare che non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dall'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 42 del 2009: sono pertanto costretto a non ricevere il decreto approvato dal Governo, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza.

Infatti mi risulta che il testo è diverso da quello originariamente approvato dal Governo e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Camere ai sensi e per gli effetti delle disposizioni richiamate ed è identico alla proposta di parere favorevole condizionato formulata dal Presidente della Commissione bicamerale: proposta che è stata respinta dalla stessa Commissione ai sensi delle norme stabilite dai Regolamenti parlamentari allorché su di una proposta si registri parità di voti e dello stesso art. 7, comma 1, del Regolamento interno della Commissione bicamerale. Né tale pronunciamento può evidentemente assimilarsi ad una mancanza di parere. Su quel testo la Commissione bilancio della

Camera ha successivamente deliberato all'unanimità di non esprimersi proprio perché lo ha considerato "superato" per gli stessi motivi. Infine il Governo deve ottemperare all'obbligo previsto dall'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 2 della legge delega di esporre sia alle Camere sia alla Conferenza unificata le ragioni per le quali ha ritenuto di procedere in difformità dai suindicati orientamenti parlamentari e senza aver conseguito l'intesa nella stessa Conferenza, come risulta dal verbale in data 28 ottobre 2010.

Tanto premesso sul piano strettamente procedimentale, sento il dovere di richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di un pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale. La rilevanza e delicatezza delle conseguenze che ne deriveranno sull'impiego delle risorse pubbliche e in particolare sull'assetto definitivo del sistema delle autonomie delineato dal nuovo titolo V° della Costituzione suggerisce infatti un clima di larga condivisione, così come si è del resto verificato in occasione della approvazione della legge n. 42 del 2009 e della emanazione dei tre precedenti decreti delegati. E di ciò ho avuto modo di dare più volte pubblicamente atto, ritenendolo il metodo più corretto ed utile per l'attuazione di una così importante riforma costituzionale. Se in questo caso non c'è stata condivisione sul piano sostanziale, più che opportuno resta evitare una rottura anche sul piano procedimentale, per violazione di puntuali disposizioni della legge.

Né posso sottacere che non giova ad un corretto svolgimento dei rapporti istituzionali la convocazione straordinaria di una riunione del Governo senza la fissazione dell'ordine del giorno e senza averne preventivamente informato il Presidente della Repubblica, tanto meno consultandolo sull'intendimento di procedere all'approvazione definitiva del decreto legislativo.

Sono certo che ella comprenderà lo spirito che anima queste mie osservazioni e considerazioni".

Roma, 4 febbraio 2011

22/02/2011

Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio .

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha oggi inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, nella quale ha richiamato l'attenzione sull'ampiezza e sulla eterogeneità delle modifiche fin qui apportate nel corso del procedimento di conversione al testo originario del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe".

Il Capo dello Stato, nel ricordare i rilievi ripetutamente espressi fin dall'inizio del settennato, ha messo in evidenza che la prassi irrituale con cui si introducono nei decreti-legge disposizioni non strettamente attinenti al loro oggetto si pone in contrasto con puntuali norme della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari, eludendo il vaglio preventivo spettante al Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge.

Roma, 22 febbraio 2011

Si rende noto il testo integrale della lettera che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato al Presidente del Senato Renato Schifani, al Presidente della Camera, Gianfranco Fini, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi:

Onorevoli Presidenti,

ho attentamente esaminato i contenuti delle modifiche e delle aggiunte apportate, nel corso dell'esame al Senato, al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese.

Devo innanzi tutto osservare che il disegno di legge di conversione del decreto-legge è stato presentato dal Governo al Senato il 29 dicembre 2010 (A.S. 2518), ed assegnato alle Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio il 7 gennaio 2011. L'esame in sede referente, iniziato il successivo 19 gennaio, si è concluso l'11 febbraio, con l'approvazione di 104 emendamenti. Nello stesso giorno è iniziato l'esame in Assemblea, che si è concluso mercoledì 16 febbraio con l'approvazione del maxiemendamento presentato dal Governo, sul quale è stata posta la questione di fiducia, che riproduce il testo delle Commissioni con l'aggiunta di numerose altre disposizioni. L'esame in prima lettura ha dunque consumato 50 dei 60 giorni tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti-legge nonostante che l'esame nell'Assemblea del Senato si sia concentrato in pochi giorni.

A seguito delle modifiche apportate dalle Commissioni del Senato e dal Governo con il successivo maxiemendamento, al testo originario del decreto-legge, costituito da 4 articoli

(di cui il terzo relativo alla copertura finanziaria e il quarto all'entrata in vigore) e 25 commi, sono stati aggiunti altri 5 articoli e 196 commi. Molte di queste disposizioni aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione.

E ciò è avvenuto nonostante l'intendimento manifestato dal Governo al Capo dello Stato in sede di illustrazione preventiva del provvedimento d'urgenza, poi confermato con l'approvazione del testo da me successivamente emanato, di limitare a soli tre mesi le proroghe non onerose di termini in scadenza entro il 31 dicembre 2010, rendendo facoltativa la ulteriore proroga al 31 dicembre 2011 di quei termini e degli altri indicati in apposita tabella attraverso l'eventuale adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; nonché di prevedere pochi e mirati interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

E' appena il caso di ricordare che questo modo di procedere, come ho avuto modo in diverse occasioni di far presente fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti a partire dal 2006, si pone in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento.

Tali considerazioni sono state da me ribadite ancora di recente con la lettera in data 22 maggio 2010 inviata in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 in materia di incentivi, recante le norme anti-evasione di contrasto alle c.d. frodi-carosello.

Sono consapevole che una eventuale decisione di avvalermi della facoltà di richiedere una nuova deliberazione alle Camere del disegno di legge in esame ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per il momento in cui interviene a seguito della pressoché integrale consumazione da parte del Parlamento dei termini tassativamente previsti dall'art. 77 della Costituzione, potrebbe comportare la decadenza delle disposizioni contenute nel decreto-legge da me emanato nonché di quelle successivamente introdotte in sede di conversione: ed è questa la ragione per la quale vi sono solo due precedenti in cui tale facoltà è stata

esercitata nei confronti di disegni di legge di conversione di decreti-legge dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 che ha ritenuto di norma costituzionalmente illegittima la reiterazione dei decreti-legge (entrambi da parte del Presidente Ciampi, che in data 29 marzo 2002 e 3 marzo 2006 chiese una nuova deliberazione alle Camere sulle leggi di conversione dei decreti-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e 10 gennaio 2006 n. 2).

Devo osservare peraltro che l'ordinamento prevede la possibilità di ovviare a tali inconvenienti, attraverso sia la regolamentazione con legge dei rapporti giuridici sorti sulla base del testo originario del decreto, sia la riproposizione in uno o più provvedimenti legislativi, anche di urgenza, di quelle disposizioni introdotte in sede di conversione che si ritengano conformi ai principi costituzionali. Inoltre allorché, come in questo caso, la decadenza del decreto-legge sia riconducibile al rinvio del disegno di legge di conversione in legge ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, anziché alla mancata conversione da parte delle Camere nei termini stabiliti dall'articolo 77, ritengo possibile anche una almeno parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge.

Ho ritenuto di dovervi sottoporre queste considerazioni perché a mio avviso non mancherebbero spazi, attraverso una leale collaborazione tra Governo e Parlamento da un lato e fra maggioranza ed opposizione dall'altro, per evitare che un decreto-legge concernente essenzialmente la proroga di alcuni termini si trasformi sostanzialmente in una sorta di nuova legge finanziaria dai contenuti più disparati.

Mi riservo altresì, qualora non sia possibile procedere alla modifica del testo del disegno di legge approvato dal Senato, di suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora io ritenga, in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge. Devo infine avvertire che, a fronte di casi analoghi, non potrò d'ora in avanti rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio, anche alla luce dei rimedi che l'ordinamento prevede nella eventualità della decadenza di un decreto-legge, come ho sopra ricordato.

26/02/2011

A proposito della promulgazione della legge di conversione del decreto cosiddetto milleproroghe

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha oggi promulgato la legge di conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative nonché interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese. Si è preso atto che Governo e Parlamento hanno provveduto ad espungere dal testo molte delle aggiunte sulle quali erano stati formulati rilievi da parte del Capo dello Stato. Restano comunque disposizioni in ordine alle quali potranno essere successivamente adottati gli opportuni correttivi, alcuni dei quali sono del resto indicati in appositi ordini del giorno approvati dalle Camere o accolti dal Governo.

Il Presidente Napolitano ha altresì preso atto dell'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge. Si tratta di una affermazione di grande rilevanza istituzionale che vale - insieme alla sentenza n. 360 del 1996 con la quale la Corte costituzionale pose fine alla reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini tassativamente previsti - a ricondurre la decretazione d'urgenza nell'ambito proprio di una fonte normativa straordinaria ed eccezionale, nel rispetto dell'equilibrio tra i poteri e delle competenze del Parlamento, organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa, da esercitare nei modi e nei tempi stabiliti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Roma, 26 febbraio 2011

09/03/2011

Il Presidente Napolitano ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, On. Giorgio Napolitano, ha presieduto oggi, al Palazzo del Quirinale, una riunione del Consiglio supremo di difesa.

Alla riunione hanno partecipato: il Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Silvio Berlusconi, il Ministro per gli affari esteri, On. Franco Frattini; il Ministro per l'interno, On. Roberto Maroni; il Ministro per l'economia e le finanze, On. Giulio Tremonti; il Ministro per la difesa, On. Ignazio La Russa; il Ministro per lo sviluppo economico, On. Paolo Romani; il Capo di Stato Maggiore della difesa, Generale Biagio Abrate.

Hanno altresì presenziato alla riunione il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dott. Gianni Letta; il Segretario generale della Presidenza della Repubblica, Consigliere di Stato Donato Marra; il Segretario del Consiglio supremo di difesa, Generale Rolando Mosca Moschini.

Il Consiglio ha esaminato la situazione venutasi a creare a seguito dei rivolgimenti popolari verificatisi in numerosi Paesi dell'Africa e del Medio-Oriente allargato, con particolare attenzione agli eventi che hanno interessato la sponda Sud del Mediterraneo. In tale quadro, per quel che concerne specificamente la crisi libica, sono state valutate le misure adottate e quelle in approntamento per il soccorso dei profughi e la loro evacuazione. Sono state altresì discusse le predisposizioni attivate, sul territorio nazionale e nella regione interessata, per far fronte ai prevedibili sviluppi della crisi ed agli eventuali rischi che ne potrebbero derivare. L'Italia è pronta a dare il suo attivo contributo alla migliore definizione ed alla conseguente attuazione delle decisioni attualmente all'esame delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica.

Il Consiglio ha poi preso atto del favorevole andamento delle operazioni militari ISAF in Afghanistan e delle modalità relative al prossimo avvio della prima fase del processo di transizione dei poteri alle autorità afgane. Sono stati inoltre analizzati gli sviluppi delle decisioni assunte al Summit di Lisbona, con particolare riferimento alla difesa cibernetica e alla realizzazione, in cooperazione con la Russia, del sistema NATO di difesa missilistica europea.

Il Ministro della Difesa ha quindi illustrato il processo di definizione del provvedimento di legge per la razionalizzazione delle Forze Armate e per l'aggiornamento del modello professionale dello strumento militare, anche in rapporto alle crescenti esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Il Consiglio ha infine discusso la possibilità che le nostre Forze Armate, allo scopo di

ridurre ulteriormente i costi e di incrementare l'efficacia degli interventi attraverso una maggiore sinergia di impiego delle capacità disponibili, conducano le attività congiunte tipiche delle missioni internazionali condividendo, con altri Paesi NATO o UE di livello ed impegno operativo analoghi, oneri e dispositivi militari finalizzati di volta in volta agli specifici compiti da assolvere.

La prossima riunione del Consiglio supremo di difesa è stata fissata per il giorno 6 luglio 2011.

Roma, 9 marzo 2011



23/03/2011

Giuramento del nuovo Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Romano

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa mattina, al Palazzo del Quirinale, il Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Silvio Berlusconi, e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dott. Gianni Letta.

Era presente il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Consigliere Donato Marra.

Il Presidente della Repubblica ha firmato il decreto con il quale, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengono accettate le dimissioni rassegnate dall'on. Sandro Bondi dalla carica di Ministro dei Beni e Attività culturali.

Con altro decreto è stato nominato Ministro per i Beni e Attività culturali il dott. Giancarlo Galan cessando dalla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Il Presidente della Repubblica ha quindi firmato, su proposta del Presidente del Consiglio, il decreto di nomina dell'on. avv. Francesco Saverio Romano alla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Subito dopo si è svolta la cerimonia del giuramento del nuovo Ministro, on. Francesco Saverio Romano.

Roma, 23 marzo 2011

23/03/2011

Nota a proposito della nomina a Ministro dell'on. Romano

## NOTA

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, dal momento in cui gli è stata prospettata la nomina dell'on. Romano a ministro dell'agricoltura, ha ritenuto necessario assumere informazioni sullo stato del procedimento a suo carico per gravi imputazioni. Essendo risultato che il giudice per le indagini preliminari non ha accolto la richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura di Palermo, e che sono previste sue decisioni nelle prossime settimane, il Capo dello Stato ha espresso riserve sulla ipotesi di nomina dal punto di vista dell'opportunità politico-istituzionale. A seguito della odierna formalizzazione della proposta da parte del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica ha proceduto alla nomina non ravvisando impedimenti giuridico-formali che ne giustificassero un diniego. Egli ha in pari tempo auspicato che gli sviluppi del procedimento chiariscano al più presto l'effettiva posizione del ministro.

Roma, 23 marzo 2011

## **“Gli sviluppi del procedimento giudiziario chiariscano al più presto l’effettiva posizione del nuovo ministro dell’Agricoltura”**

Il Presidente della Repubblica ha oggi firmato il decreto con il quale, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono accettate le dimissioni rassegnate dall'on. Sandro Bondi dalla carica di Ministro dei Beni e Attività culturali. Con altro decreto è stato nominato Ministro per i Beni e Attività culturali il dott. Giancarlo Galan cessando dalla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Il Capo dello Stato ha quindi firmato, su proposta del Presidente del Consiglio, il decreto di nomina dell'on. Francesco Saverio Romano alla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Subito dopo si è svolta la cerimonia del giuramento del nuovo Ministro.

In una nota dell'Ufficio Stampa si è rilevato che "il Presidente della Repubblica dal momento in cui gli è stata prospettata la nomina dell'on. Romano a ministro dell'agricoltura, ha ritenuto necessario assumere informazioni sullo stato del procedimento a suo carico per gravi imputazioni. Essendo risultato che il giudice per le indagini preliminari non ha accolto la richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura di Palermo, e che sono previste sue decisioni nelle prossime settimane, il Capo dello Stato ha espresso riserve sulla ipotesi di nomina dal punto di vista dell'opportunità politico-istituzionale.

A seguito della odierna formalizzazione della proposta da parte del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica ha proceduto alla nomina non ravvisando impedimenti giuridico-formali che ne giustificassero un diniego. Egli ha in pari tempo auspicato che gli sviluppi del procedimento chiariscano al più presto l'effettiva posizione del ministro".

06/05/2011

A proposito della nomina di nove Sottosegretari di Stato

**N O T A**

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ieri proceduto alla firma dei decreti di nomina di nove Sottosegretari di Stato, la cui scelta rientra come è noto nella esclusiva responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Capo dello Stato ha in pari tempo rilevato che sono entrati a far parte del Governo esponenti di Gruppi parlamentari diversi rispetto alle componenti della coalizione che si è presentata alle elezioni politiche.

Spetta ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio valutare le modalità con le quali investire il Parlamento delle novità intervenute nella maggioranza che sostiene il Governo.

Roma, 6 maggio 2011

01/07/2011

Il Presidente Napolitano ha emanato il decreto-legge sui rifiuti della Regione Campania

NOTA

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha oggi emanato il decreto-legge recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella Regione Campania.

Nel rilevare i limiti di contenuto del provvedimento, che nel testo approvato ieri dal Consiglio dei ministri non appare rispondente alle attese e tantomeno risolutivo, il Capo dello Stato auspica che il Governo adotti ogni ulteriore intervento necessario per assicurare l'effettivo superamento di una emergenza di rilevanza nazionale attraverso una piena responsabilizzazione di tutte le istituzioni insieme con le autorità locali della Campania.

Roma, 1° luglio 2011

03/07/2011

A proposito dell'arrivo al Quirinale del decreto sulla manovra finanziaria

N o t a

Poiché molti organi di informazione continuano a ripetere che la manovra finanziaria approvata dal Governo nella seduta di giovedì scorso sarebbe al vaglio della Presidenza della Repubblica già da venerdì, si precisa che a tutt'oggi la Presidenza del Consiglio non ha ancora trasmesso al Quirinale il testo del decreto legge.

Roma, 3 luglio 2011

11/07/2011

Il Presidente Napolitano sulla ricerca di opportune convergenze tra maggioranza e opposizione sulla manovra finanziaria

N o t a

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha preso nota con viva soddisfazione degli annunci venuti dall'opposizione nel senso di un impegno a concorrere - con "pochi qualificati emendamenti" - a una "rapidissima approvazione" della necessaria manovra finanziaria. Ci si attende che a ciò corrisponda la immediata disponibilità di governo e maggioranza a condurre le consultazioni indispensabili e a ricercare le convergenze opportune.

Roma, 11 luglio 2011

15/07/2011

Dichiarazione del Presidente Napolitano sulla conversione del decreto legge relativo alla manovra finanziaria

Comunicato

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nel promulgare la legge di conversione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

"Il paese ha motivo di essere grato al Parlamento per l'impegno e la determinazione con cui ha proceduto in tempi brevissimi all'esame e alla votazione del decreto legge comprendente massicci interventi per la stabilizzazione finanziaria. Si è trattato di una prova straordinaria di consapevolezza e di coesione nazionale, che rafforza la fiducia nell'Italia delle istituzioni europee e dei mercati. Questo risultato che sarebbe rimasto impensabile senza il deciso concorso delle forze di opposizione, ha avuto come punto di partenza il comune riconoscimento - dinanzi alla gravità crescente dei rischi incombenti per il costo del nostro debito pubblico - dell'obbiettivo del pareggio di bilancio entro il 2014.

Non si è verificata alcuna rinuncia alle proprie posizioni da parte di qualsiasi forza politica né alcuna confusione di ruoli e di responsabilità. Il governo e i gruppi di maggioranza si sono assunti la responsabilità di proporre e sostenere i contenuti del decreto; l'opposizione si è assunta quella di prospettare soluzioni diverse.

Spetta ora agli opposti schieramenti confrontarsi nel modo più aperto e concludente sulle scelte che restano da adottare per rompere la morsa alto debito-bassa crescita che stringe l'Italia e per contribuire a un vigoroso rinnovamento e rilancio del progetto europeo".

Roma, 15 luglio 2011



28/07/2011

Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio sul tema del decentramento delle sedi dei Ministeri sul territorio

N o t a

Si rende noto il testo integrale della lettera che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, sul tema del decentramento delle sedi dei Ministeri sul territorio:

"Mi risulta che il Ministro delle riforme per il federalismo e il Ministro per la semplificazione normativa, con decreti in data 7 giugno 2011 - peraltro non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale - hanno provveduto a istituire proprie "sedi distaccate di rappresentanza operativa"; ho appreso altresì che analoghe iniziative verrebbero assunte a breve anche dal Ministro del turismo e dal Ministro dell'economia e delle finanze (quest'ultimo titolare di un importante Dicastero, anziché Ministro senza portafoglio come gli altri tre).

Come ho già avuto occasione di sottolineare al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dott. Letta, la dislocazione di sedi ministeriali in ambiti del territorio diversi dalla città di Roma deve tener conto delle disposizioni contenute nel regio decreto n. 33 del 1871, ancora pienamente vigente, che nell'istituire, all'articolo 1, Roma quale capitale d'Italia ha altresì previsto che in essa abbiano sede il Governo ed i Ministeri.

E' altresì noto che la scelta di Roma capitale è stata costituzionalizzata con la riforma del titolo V della nostra Carta che, con la nuova formulazione dell'articolo 114, terzo comma, ha da una parte introdotto un bilanciamento con le più ampie funzioni attribuite agli enti territoriali e dall'altra ha posto un vincolo che coinvolge tutti gli organi costituzionali, compresi ovviamente il Governo e la Presidenza del Consiglio: vincolo ribadito dalla legge n. 42 del 2009, che all'art. 24 prevede un primo ordinamento transitorio per Roma capitale diretto "a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli Organi Costituzionali".

Infine, recentemente e sia pure in un contesto non univoco, nel corso dell'esame parlamentare del d.l. n. 70 del 2011, sono stati discussi e votati diversi ordini del giorno finalizzati ad escludere ipotesi di delocalizzazione dei Ministeri pur nell'accoglimento, senza voto, di un o.d.g. (Cicchitto ed altri) di contenuto autorizzatorio.

Quanto al contenuto dei citati decreti istitutivi devo rilevare che i Ministri emananti, Ministri senza portafoglio, hanno provveduto autonomamente ad istituire sedi distaccate, rispettivamente, di un Dipartimento e di una Struttura di missione, che costituiscono parte dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Poiché ai fini di una eventuale sua elasticità, il decreto legislativo n. 303 del 1999, all'articolo 7, attribuisce al Presidente del Consiglio la facoltà di adottare con DPCM le misure per il miglior esercizio delle sue funzioni istituzionali, ritengo che l'autorizzazione ad una eventuale diversa allocazione di sedi o strutture operative, e non già di semplice rappresentanza, dovrebbe più correttamente trovare collocazione normativa in un atto avente tale rango, da sottoporre alla registrazione della Corte dei Conti per i non irrilevanti profili finanziari, come affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 221 del 2002.

Peraltro l'apertura di sedi di mera rappresentanza costituisce scelta organizzativa da valutarsi in una logica costi-benefici che, in ogni caso, dovrebbe improntarsi, nell'attuale situazione economico-finanziaria, al più rigido contenimento delle spese e alla massima efficienza funzionale.

Tutt'altra fattispecie, prevista dalla stessa Costituzione e da numerose leggi attuative, è quella della esistenza, storicamente consolidata, di uffici periferici (come ad esempio i Provveditorati agli studi e le Sovrintendenze ai beni culturali e ambientali), che non può quindi confondersi in alcun modo con lo spostamento di sede dei Ministeri; spostamento non legittimato né dalla Costituzione che individua in Roma la capitale della Repubblica, né dalle leggi ordinarie, quale ad esempio l'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, che consente di intervenire con regolamento ministeriale solo sull'individuazione degli uffici centrali e periferici e non sullo spostamento di sede dei Ministeri. Inoltre, il rapporto tra tali uffici periferici e gli enti locali va assicurato sull'intero territorio nazionale nell'ambito dei già delineati uffici territoriali di Governo.

Va peraltro rilevato che a fronte della scelta, non avente connotati di particolare rilievo istituzionale, di aprire meri uffici di rappresentanza, non giova alla chiarezza una recente nota della Presidenza del Consiglio, che inquadra tale iniziativa nell'ambito di "intese già raggiunte sugli uffici decentrati e di rappresentanza di alcuni ministeri sia al Nord che al Sud, come già in essere per molti altri ministeri", così precludendo ad ulteriori dispersioni degli assetti organizzativi dei Ministeri tanto da consentire la prefigurazione, da parte di esponenti dello stesso Governo, di casuali localizzazioni in vari siti regionali o municipali delle amministrazioni centrali.

E' necessario ribadire che tale evoluzione confliggerebbe con l'articolo 114 della Costituzione che dichiara Roma Capitale della Repubblica, nonché con quanto dispongono le leggi ordinarie attuative già precedentemente citate.

La pur condivisibile intenzione di avvicinare l'amministrazione pubblica ai cittadini, pertanto, non può spingersi al punto di immaginare una "capitale diffusa" o "reticolare" disseminata sul territorio nazionale, in completa obliterazione della menzionata natura di Capitale della città di Roma, sede del Governo della Repubblica.

Ho ritenuto doveroso, onorevole Presidente, prospettarle queste riflessioni di carattere istituzionale al fine di evitare equivoci e atti specifici che chiamano in causa la mia responsabilità quale rappresentante dell'unità nazionale e garante di principi e precetti sanciti dalla Costituzione".

Roma, 28 luglio 2011

02/08/2011

Dichiarazione del Presidente Napolitano sulla crisi finanziaria

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

"Nell'attuale momento la parola è alle forze politiche, di governo e di opposizione, chiamate a confrontarsi con le parti sociali sulle scelte da compiere per stimolare decisamente l'indispensabile crescita dell'economia e dell'occupazione, a integrazione delle decisioni sui conti pubblici volte a conseguire il pareggio di bilancio nel 2014.

Seguirò dunque attentamente gli esiti di tale confronto, partendo dalla preoccupazione che non ho mancato di esprimere per gli andamenti dei mercati finanziari e dell'economia, nei loro termini generali e nei loro specifici aspetti italiani".

Roma, 2 agosto 2011

12/08/2011

Nota sugli incontri del Presidente Napolitano

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ricevendo questa mattina l'on. Angelino Alfano, Segretario del PdL, e infine il Presidente della Camera on. Fini, dopo essersi ieri intrattenuto a colloquio col Presidente del Senato Schifani, ha concluso il giro d'orizzonte che era culminato nell'incontro di ieri pomeriggio con il Presidente del Consiglio, il Ministro dell'Economia e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il Capo dello Stato, che nel corso di tutti i colloqui svoltisi ieri e oggi si è ispirato alle preoccupazioni ed esigenze più volte espresse negli ultimi tempi, è ora in attesa delle deliberazioni che il Consiglio dei Ministri adotterà per far fronte ai gravi rischi emersi per l'Italia in conseguenza delle tensioni sui mercati finanziari, e per corrispondere alle attese delle istituzioni europee. Il Presidente Napolitano ha espresso in particolare l'auspicio che prima e dopo le deliberazioni del Consiglio dei Ministri si sviluppi il confronto più attento, aperto alle proposte di tutte le forze politiche e sociali che, come già ieri in Parlamento, appaiono consapevoli delle comuni responsabilità nell'attuale delicatissimo momento.

Roma, 12 agosto 2011

13/08/2011

Emanato il decreto anticrisi

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha emanato il decreto recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, approvato ieri dal Consiglio dei ministri, nello spirito del giro d'orizzonte compiuto nei giorni scorsi sui gravi rischi per l'Italia determinati dalle tensioni sui mercati internazionali. Resta dunque ferma la necessità di un confronto aperto in Parlamento e sul piano sociale, attento alle proposte avanzate con la responsabilità che l'attuale delicato momento richiede.

Roma, 13 agosto 2011

12/10/2011

Dichiarazione del Presidente Napolitano dopo la mancata approvazione da parte della Camera dell'art.1 Rendiconto Generale Stato

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

"Ho finora sempre preso imparzialmente atto della convinzione espressa dal governo e dai rappresentanti dei gruppi parlamentari che lo sostengono circa la solidità della maggioranza che attraverso reiterati voti di fiducia ha confermato il suo appoggio all'attuale esecutivo. Ma la mancata approvazione, da parte della Camera, dell'articolo 1 del Rendiconto Generale dell'Amministrazione dello Stato, e, negli ultimi tempi, l'innegabile manifestarsi di acute tensioni in seno al governo e alla coalizione, con le conseguenti incertezze nell'adozione di decisioni dovute o annunciate, suscitano interrogativi e preoccupazioni i cui riflessi istituzionali non possono sfuggire. La questione che si pone è se la maggioranza di governo ricompostasi nel giugno scorso con l'apporto di un nuovo gruppo sia in grado di operare con la costante coesione necessaria per garantire adempimenti imprescindibili come l'insieme delle decisioni di bilancio e soluzioni adeguate per i problemi più urgenti del paese, anche in rapporto agli impegni e obblighi europei. E' ai soggetti che ne sono costituzionalmente responsabili, Presidente del Consiglio e Parlamento, che spetta una risposta credibile".

Roma, 12 ottobre 2011

14/10/2011

Testo della lettera di risposta del Presidente Napolitano ai Presidenti dei Gruppi Parlamentari Cicchitto, Reguzzoni e Moffa

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto il 13 ottobre una lettera dai Presidenti dei Gruppi Parlamentari del Popolo della Libertà, Fabrizio Cicchitto, della Lega Nord Padania, Marco Reguzzoni, e di Popolo e Territorio, Silvano Moffa in merito alla situazione determinatasi a seguito della mancata approvazione dell'art. 1 del disegno di legge di approvazione del Rendiconto generale dello Stato.

Il Capo dello Stato ha risposto con la seguente lettera:

"Onorevoli Presidenti,  
con la lettera inviata ieri formulate una serie di osservazioni sulla situazione determinatasi a seguito della mancata approvazione dell'articolo 1 del rendiconto generale dello Stato, sollevando questioni diverse che vanno esaminate distintamente.

Una prima questione riguarda i comportamenti posti in essere dal Presidente della Camera nel corso di tale vicenda. Premesso che non spetta al Presidente della Repubblica pronunciarsi nel merito di atti che rientrano nell'autonomia funzionale e regolamentare delle Camere, devo osservare che per quanto mi risulta il Presidente Fini ha chiesto di incontrarmi mercoledì pomeriggio su esplicita richiesta dei gruppi parlamentari di opposizione di riferirmi le loro valutazioni e posizioni politiche; non ha mancato peraltro nel corso dell'incontro di illustrarmi tutti gli aspetti della complessa situazione politica determinatasi a seguito della ricordata votazione, comprese le posizioni dei gruppi di maggioranza, e le difficoltà che a suo avviso potevano derivarne sulla più generale conduzione dei lavori parlamentari e sulla complessiva funzionalità delle Camere.

Quanto alla interpretazione del significato sul piano procedurale di un voto contrario sull'articolo 1 del rendiconto e della portata della preclusione che ne deriva (peraltro condivisa dalla Giunta per il regolamento sulla base di vari precedenti, sia pure relativi ad altri disegni di legge) trattasi di materia che rientra pienamente nei poteri del Presidente di Assemblea, le cui decisioni possono naturalmente incontrare, come hanno incontrato anche nel passato recente, il dissenso dell'uno o dell'altro schieramento allorché vertano su materie complesse e certamente opinabili. Tale opinabilità del resto è confermata dalla decisione del Governo di redigere il rendiconto sotto forma di articolo unico che rinvia alle risultanze contabili contenute in appositi allegati.

Per quanto infine concerne la composizione della Giunta per il regolamento, il Presidente Fini ha risposto in Aula alle contestazioni formulate, anche se resta vostro diritto considerare aperta la questione.



Passando ora a considerazioni più generali di carattere costituzionale, non ho ritenuto, confortato del resto dalla dottrina - espressasi anche nell'articolo del Presidente Onida, da me vivamente apprezzato - che vi fosse un obbligo giuridico di dimissioni a seguito della reiezione del rendiconto, ma che - anche in base ai precedenti verificatisi in casi analoghi di votazioni su provvedimenti di particolare rilievo nell'ambito della politica generale del Governo - fosse necessaria una verifica parlamentare della persistenza del rapporto di fiducia, come lo stesso Presidente del Consiglio ha fatto; anche se senza far precedere tale decisione da un atto di dimissioni, come si è invece verificato in taluni dei richiamati precedenti.

D'altra parte, come ho avuto modo di chiarire nella dichiarazione da me rilasciata la mattina di mercoledì scorso, preoccupante istituzionalmente è il contesto più generale in cui si è inserita la mancata approvazione dell'articolo 1 del rendiconto per "l'innegabile manifestarsi negli ultimi tempi di acute tensioni in seno al Governo e alla coalizione, con le conseguenti incertezze nell'adozione di decisioni dovute o annunciate". Ciò non ha nulla a che vedere con una inammissibile contestazione dell'articolo 94 della Costituzione o dell'istituto del ricorso alla fiducia, che non dovrebbe comunque eccedere limiti oltre i quali si verificherebbe una inaccettabile compressione delle prerogative delle Camere.

Circa l'ultima questione relativa alle modalità più corrette per superare l'inconveniente determinatosi e consentire un'attività certamente dovuta, convengo che non possono che essere le stesse per qualunque governo e consistere anche nella ripresentazione dello stesso testo, considerata la sua natura di atto ricognitivo e di legge formale di approvazione: ma era opportuno che ciò avvenisse dopo il chiarimento politico e previa nuova verifica da parte dell'organo di controllo dei conti dello Stato, come poi è in effetti avvenuto. D'altra parte, proprio la natura di legge formale e quindi di atto di controllo del rendiconto - fortemente sottolineata sia dal Presidente del Consiglio sia e ancor più da esponenti della maggioranza nel corso della discussione di ieri sulle comunicazioni del Governo - è alla base del valore politico che anche la dottrina richiamata riconosce al rifiuto di approvazione".

Roma, 14 ottobre 2011

20/10/2011

Telefonata del Presidente Napolitano con il Presidente dell'Eurogruppo, Juncker e il Cancelliere tedesco, Merkel

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha avuto oggi cordiali telefonate con il Presidente dell'Eurogruppo, Jean Claude Juncker, e con il Cancelliere della Repubblica Federale di Germania, Angela Merkel, per uno scambio di vedute sui temi oggetto del prossimo Consiglio Europeo.

Roma, 20 ottobre 2011

03/11/2011

Dichiarazione del Presidente Napolitano in merito ai colloqui informali avuti con le maggiori componenti delle forze di opposizione e di maggioranza

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

"Ho avuto ieri e oggi colloqui informali con le maggiori componenti delle forze di opposizione e di maggioranza, per meglio accertarne le valutazioni e le posizioni in un momento di diffusa e acuta preoccupazione per le difficoltà e i rischi cui l'Italia è esposta nel quadro della grave crisi dell'Eurozona. Non si è trattato di consultazioni protocollari - di cui non esistevano i presupposti - con tutti i gruppi e i partiti rappresentati in Parlamento, e con figure istituzionali di cui raccogliere i pareri. Ferma restando la rispettosa attenzione che riservo anche ai soggetti con cui non ho potuto in questa occasione intrattenere colloqui, è comunque risultato ampiamente significativo il quadro che ho tratto dagli incontri da me tenuti.

Credo di poter dire ai nostri partner europei, agli osservatori internazionali, e al mondo degli investitori finanziari, che le forze politiche fondamentali, sia di maggioranza sia di opposizione, sono consapevoli della portata dei problemi che l'Italia deve affrontare con urgenza e attraverso sforzi coerenti e costanti nel tempo. Gli obiettivi di risanamento finanziario e di rilancio della crescita economica e sociale assunti dalle autorità italiane nelle sedi europee - da ultimo, nelle riunioni del 26 ottobre - sono seriamente riconosciuti come impegnativi dal più ampio arco delle parti politiche e sociali.

Permane il contrasto tra forze di opposizione - da un lato - che considerano necessaria una nuova compagine di governo, su basi parlamentari più ampie e non ristrette a un solo schieramento, come condizione di credibilità e attuabilità degli obiettivi assunti dall'Italia ; e forze di maggioranza - dall'altro lato - che confermano la loro fiducia nell'attuale governo, giudicandolo senza alternative e in grado, allo stato attuale, di portare avanti con il loro sostegno gli impegni sottoscritti, insieme con i doverosi adempimenti di bilancio.

Alle une e alle altre forze appartiene interamente la libertà di assumere le rispettive determinazioni in Parlamento e le responsabilità che ne conseguono rispetto agli interessi generali dell'Italia e dell'Europa, in una crisi finanziaria ancora gravida di incognite.

I prossimi sviluppi dell'attività parlamentare mi consentiranno di valutare concretamente la effettiva evoluzione del quadro politico-istituzionale".

Roma, 3 novembre 2011

08/11/2011

Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, Berlusconi

Nota

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa sera in Quirinale il Presidente del Consiglio, on. Silvio Berlusconi, accompagnato dal Sottosegretario dott. Gianni Letta. All'incontro ha partecipato il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Consigliere Donato Marra.

Il Presidente del Consiglio ha manifestato al Capo dello Stato la sua consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto odierno alla Camera ; egli ha nello stesso tempo espresso viva preoccupazione per l'urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei con l'approvazione della Legge di Stabilità, opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea. Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione.

Roma, 8 novembre 2011

09/11/2011

Dichiarazione del Presidente della Repubblica

**Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:**

Di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che ha oggi toccato livelli allarmanti, nella mia qualità di Capo dello Stato tengo a chiarire quanto segue, al fine di fugare ogni equivoco o incomprensione:

- 1) non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto. Tale decisione diverrà operativa con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012;
- 2) sulla base di accordi tra i Presidenti del Senato e della Camera e i gruppi parlamentari sia di maggioranza sia di opposizione, la legge sarà approvata nel giro di alcuni giorni;
- 3) si svolgeranno quindi immediatamente e con la massima rapidità le consultazioni da parte del Presidente della Repubblica per dare soluzione alla crisi di governo conseguente alle dimissioni dell'on. Berlusconi;
- 4) pertanto, entro breve tempo o si formerà un nuovo governo che possa con la fiducia del Parlamento prendere ogni ulteriore necessaria decisione o si scioglierà il Parlamento per dare subito inizio a una campagna elettorale da svolgere entro i tempi più ristretti.

Sono pertanto del tutto infondati i timori che possa determinarsi in Italia un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare, essendo comunque possibile in ogni momento adottare, se necessario, provvedimenti di urgenza.

Roma, 9 novembre 2011

09/11/2011

Il Presidente Napolitano ha nominato Senatore a vita il prof. Mario Monti

Comunicato

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha nominato oggi Senatore a vita, ai sensi dell'articolo 59, secondo comma, della Costituzione, il professor Mario Monti, che ha illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo scientifico e sociale.

Il decreto è stato controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, onorevole dottor Silvio Berlusconi.

Il Presidente Napolitano ha informato della nomina il Presidente del Senato della Repubblica, senatore avvocato Renato Schifani.

Il Capo dello Stato ha dato personalmente notizia della nomina al neo Senatore Mario Monti, porgendogli i più vivi auguri.

Mario Monti, professore di economia politica e Presidente della Università Bocconi di Milano è stato membro della Commissione europea dal 1994 al 2004 ed è autorevolmente partecipe di numerose istituzioni europee e internazionali.

Roma, 9 novembre 2011

10/11/2011

Il Presidente Napolitano ha avuto un colloquio telefonico con il Presidente Obama

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha avuto oggi pomeriggio un cordiale colloquio telefonico con il Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, che ha voluto essere ragguagliato sugli sviluppi e le prospettive della situazione politica in Italia in relazione alle gravi tensioni tuttora in atto sui mercati finanziari.

Roma, 10 novembre 2011

11/11/2011

Il Presidente Napolitano ha avuto un colloquio telefonico con il Presidente Sarkozy

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha avuto oggi un cordiale colloquio telefonico con il Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy che aveva espresso il desiderio di conferire con lui. Nel corso della conversazione è risultata la fiducia di questo grande paese amico nella prospettiva che l'Italia si dia al più presto un governo capace di contribuire al superamento di una situazione che è altamente preoccupante per tutta l'Europa e in particolare per la zona Euro. L'Italia potrà così far valere il suo apporto - accanto alla Francia, altro paese fondatore del progetto comunitario - al rafforzamento dell'euro e al rilancio della sviluppo europeo.

Roma, 11 novembre 2011



11/11/2011

Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio Europeo, Van Rompuy

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto nel pomeriggio al Quirinale il Presidente del Consiglio Europeo, Herman Van Rompuy.

Erano presenti all'incontro Frans Van Daele, Capo di Gabinetto del Consiglio Europeo, e Ferdinando Nelli Feroci, Ambasciatore d'Italia presso l'Unione Europea.

Roma, 11 novembre 2011

11/11/2011

Il Presidente Napolitano ha avuto un colloquio telefonico con il Presidente Wulff

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica ha ricevuto una cordiale telefonata dal Presidente della Repubblica Federale Tedesca, Christian Wulff, nel corso della quale sono stati considerati gli sviluppi della situazione politica in Italia e della crisi finanziaria in Italia e in Europa.

Il Presidente tedesco ha espresso un forte senso di amicizia verso l'Italia e piena consapevolezza del potenziale della nostra economia e della solidità del sistema bancario italiano. Ha quindi manifestato l'auspicio che gli sforzi in atto per dare soluzione alla crisi di Governo di fatto apertasi vadano a buon fine e consentano di attuare le misure necessarie per far fronte alle gravi insidie cui è esposta l'Italia nell'attuale contesto.

Il Presidente Napolitano ha concordato sulla necessità che gli impegni assunti dall'Italia e ogni ulteriore necessaria decisione si traducano presto in una efficace e condivisa azione di Governo.

Ad avviso dei due Presidenti, ciò sarà di grande aiuto per il rilancio dell'unità e dell'integrazione europea.

Roma, 11 novembre 2011

30/12/2011

A proposito di indiscrezioni di stampa su una telefonata tra il Presidente Napolitano e il Cancelliere Merkel

N o t a

In riferimento ad alcune indiscrezioni di stampa, internazionale e italiana, si precisa che nella telefonata, niente affatto segreta, del 20 ottobre 2011, al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il Cancelliere della Repubblica federale tedesca, Angela Merkel, non pose alcuna questione di politica interna italiana, né tanto meno avanzò alcuna richiesta di "cambiare il premier". La conversazione ebbe per oggetto soltanto le misure prese e da prendere per la riduzione del deficit, in difesa dell'Euro e in materia di riforme strutturali.

Roma, 30 dicembre 2011

23/02/2012

Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio

Questo il testo integrale della lettera che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato al Presidente del Senato, Renato Schifani, al Presidente della Camera, Gianfranco Fini, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Monti:

"Onorevoli Presidenti,

come è noto la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2012, depositata il 16 febbraio scorso, ha, per la prima volta, annullato disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione. Lo ha fatto in relazione alla legge di conversione del decreto-legge n. 29 dicembre 2010 n. 225 (c.d. "milleproroghe"), anche per "estraneità alla materia e alle finalità del medesimo", a tutela dello speciale procedimento di conversione in legge previsto dall'articolo 77 della Costituzione: un procedimento - rileva la Corte - che ha un oggetto ben definito, appunto la conversione di un provvedimento di urgenza, e per ciò stesso è soggetto ad una particolare disciplina regolamentare che prevede tempi circoscritti e predeterminati e, conseguentemente, richiede una rigorosa delimitazione degli eventuali emendamenti secondo un criterio di stretta attinenza alle finalità e al contenuto originari del decreto-legge.

Già con la lettera da me inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti di Senato e Camera e al Presidente del Consiglio dei ministri, richiamata dalla stessa sentenza, sottolineavo la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge.

In quella lettera ho del resto ripreso considerazioni svolte dal Presidente Ciampi nel messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002 con il quale venne richiesta una nuova deliberazione sulla legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 e da me in varie occasioni anticipate fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti, anche in relazione alle specifiche disposizioni legislative e dei regolamenti parlamentari relative alla decretazione d'urgenza.

Peraltro la prassi parlamentare non sempre si è attenuta ai criteri suindicati, con particolare riguardo al tradizionale decreto-legge di fine anno con il quale vengono prorogati termini di efficacia di varie disposizioni legislative, essendo prevalsa la linea di ritenere sufficiente, per l'ammissibilità degli emendamenti, una generica finalità di proroga non

collegata con l'oggetto e spesso neppure con la materia e le finalità del provvedimento di urgenza. Talora, si sono anche consentite modifiche ordinamentali non strettamente limitate all'ambito temporale della proroga di tali termini.

Anche in occasione del recente decreto-legge "milleproroghe" 29 dicembre 2011, n. 216 sono stati ammessi e approvati emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Le disposizioni così introdotte, se in possesso dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, avrebbero dovuto trovare più corretta collocazione in un distinto apposito decreto-legge.

Come è noto, il Capo dello Stato non dispone di un potere di rinvio parziale dei disegni di legge e non può quindi esimersi dall'effettuare, nei casi di leggi di conversione, una valutazione delle criticità riscontrabili in relazione al contenuto complessivo del decreto-legge, evitando una decadenza di tutte le disposizioni, comprese quelle condivisibili e urgenti, qualora la rilevanza e la portata di queste risultino prevalenti.

Sottopongo pertanto alla vostra attenzione - in spirito di leale collaborazione istituzionale - la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale. Ritengo utile che vengano informati delle mie considerazioni i Presidenti dei gruppi parlamentari e i Presidenti delle Commissioni permanenti".

Roma, 23 febbraio 2012

24/02/2012

Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di conversione del decreto cosiddetto milleproroghe

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha oggi promulgato, sulla base dei criteri esposti nella lettera inviata ieri ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, la legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 recante proroga di termini di disposizioni legislative.

Roma, 24 febbraio 2012

24/03/2012

Il Presidente Napolitano ha promulgato il disegno di legge di conversione del dl in materia di concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività

### C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha oggi promulgato il disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

A tal fine ha tenuto conto dei chiarimenti forniti dal Ministro per i rapporti con il Parlamento alla Camera dei deputati nella seduta di giovedì scorso e dei contenuti del decreto-legge correttivo approvato ieri dal Consiglio dei Ministri, in risposta anche a problemi emersi in sede parlamentare. Il Presidente ha dunque contestualmente emanato tale decreto e ha altresì preso atto dell'impegno assunto dal Governo per l'adozione con successivi provvedimenti delle ulteriori misure modificative e integrative che si rivelassero necessarie in sede applicativa e alla luce delle indicazioni fornite dalle Camere.

In relazione a quanto accaduto, appare necessario garantire d'ora innanzi un'attenta valutazione - specie in sede di conversione dei decreti-legge - di tutte le norme di meno semplice o più controversa formulazione: e ciò in entrambi i rami del Parlamento, e con l'impegno di massima collaborazione, anche tecnicamente puntuale, da parte dei rappresentanti del Governo.

Roma, 24 marzo 2012

04/04/2012

Dichiarazione del Presidente Napolitano

*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:*

"Ferma restando l'autonomia dei procedimenti giudiziari in corso, e nel rispetto dei diritti sia degli indagati sia di tutti i soggetti interessati, è doveroso rilevare che sono venuti emergendo casi diversi di notevole gravità relativi alla gestione dei fondi attribuiti dalla legge ai partiti. Ne scaturisce l'esigenza - cui non possono non essere sensibili nella loro responsabilità le forze politiche - di adeguate iniziative in sede parlamentare volte a sancire per legge regole di democraticità e trasparenza nella vita dei partiti, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione, e meccanismi corretti e misurati di finanziamento dell'attività dei partiti stessi, sempre essenziale in quanto finalizzata a «concorrere a determinare la politica nazionale»".

Roma, 4 aprile 2012



Palazzo del Quirinale, 07/05/2012

Lettera del Presidente Napolitano ai rappresentanti degli enti locali per iniziative di cittadinanza onoraria

"Gentile Sindaco,

ho ricevuto la Sua lettera e apprezzato la decisione del conferimento della cittadinanza onoraria ai bambini nati da genitori stranieri.

L'attribuzione della cittadinanza onoraria può rappresentare un prezioso contributo per un'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema, anche se tale provvedimento non ha ovviamente un valore giuridico, ma solo simbolico.

L'iniziativa ha, tuttavia, il merito di riconoscere le seconde generazioni come parte integrante della nostra società. E' evidente, come ho più volte rilevato, il disagio di tutti quei giovani che, nati o cresciuti nel nostro Paese, rimangono troppo a lungo legalmente "stranieri", nonostante siano, e si sentano, italiani nella loro vita quotidiana.

È auspicabile che queste iniziative costituiscano uno stimolo a una seria e approfondita riflessione anche in sede parlamentare, per una possibile riforma delle modalità e dei tempi del riconoscimento della cittadinanza italiana ai minori stranieri".

16/06/2012

Nota in relazione ad alcuni commenti di stampa

## NOTA

In relazione ad alcuni commenti di stampa sul contenuto di intercettazioni di colloqui telefonici tra il senatore Mancino e uno dei consiglieri del Presidente della Repubblica, si ribadisce che ovvie ragioni di correttezza istituzionale rendono naturale il più rigoroso riserbo, da parte dei consiglieri, circa i loro rapporti con il Capo dello Stato. Parlare a questo proposito di "misteri del Quirinale" è soltanto risibile.

Tuttavia, per stroncare ogni irresponsabile illazione sul seguito dato dal Capo dello Stato a delle telefonate e ad una lettera del senatore Mancino in merito alle indagini che lo coinvolgono, si rende noto il testo della lettera inviata dal Segretario generale della Presidenza, Donato Marra, in data 4.4.2012, al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione:

"Illustre Presidente, per incarico del Presidente della Repubblica trasmetto la lettera con la quale il Senatore Nicola Mancino si duole del fatto che non siano state fin qui adottate forme di coordinamento delle attività svolte da più uffici giudiziari sulla "c.d. trattativa" che si assume intervenuta fra soggetti istituzionali ed esponenti della criminalità organizzata a ridosso delle stragi degli anni 1992-1993. Conformemente a quanto da ultimo sostenuto nell'Adunanza plenaria del CSM del 15 febbraio scorso, il Capo dello Stato auspica possano essere prontamente adottate iniziative che assicurino la conformità di indirizzo delle procedure ai sensi degli strumenti che il nostro ordinamento prevede, e quindi anche ai sensi delle attribuzioni del procuratore generale della Cassazione fissate dagli artt. 6 D.Lgs. 106/2006 e 104 D.Lgs. 159/2011; e ciò specie al fine di dissipare le perplessità che derivano dalla percezione di gestioni non unitarie delle indagini collegate, i cui esiti possono anche incidere sulla coerenza dei successivi percorsi processuali. Il Presidente Napolitano le sarà grato di ogni consentita notizia e le invia i suoi più cordiali saluti, cui unisco i miei personali".

Risulta dunque evidente che il Presidente Napolitano ha semplicemente - secondo le sue responsabilità e nei limiti delle sue prerogative - richiamato l'attenzione di un suo alto interlocutore istituzionale su esigenze di coordinamento di diverse iniziative in corso presso varie Procure: esigenze da lui stesso espresse nel tempo, anche in interventi pubblici svolti al Csm per "evitare l'insorgere di contrasti ed assicurarne il sollecito superamento", proprio ed esclusivamente al fine di pervenire tempestivamente all'accertamento della verità su questioni rilevanti, nel caso specifico ai fini della lotta contro la mafia e di un'obiettiva ricostruzione della condotta effettivamente tenuta, in tale ambito, da qualsiasi rappresentante dello Stato.

Roma, 16 giugno 2012

28/06/2012

Dichiarazione del Presidente Napolitano

*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:*

"E' altamente positivo che in un momento di grave difficoltà e di grande importanza per il nostro paese e per l'Europa, il Presidente del Consiglio rappresenta l'Italia a Bruxelles forte del mandato su cui si è registrata in Parlamento una sostanziale e larghissima convergenza.

E' però preoccupante che nello stesso tempo si vadano acuendo motivi di conflittualità e di polemica politica tra le forze sul cui sostegno poggia l'attuale governo. Con le tensioni che si manifestano anche in rapporto alla prospettiva delle elezioni per il rinnovo - nell'aprile del 2013 - della Camera e del Senato, si intreccia il venir meno dell'intesa realizzatasi poche settimane fa, nella competente Commissione del Senato, su un significativo progetto di revisione dell'ordinamento della Repubblica (seconda parte della Costituzione). E' quel che ha sancito l'approvazione, ieri sera, da parte dell'Assemblea, con un voto di ristrettissima maggioranza, di un emendamento sulla composizione del Senato, cui seguirà l'esame di altro emendamento o gruppo di emendamenti egualmente estraneo alla larga intesa raggiunta e presentata il 1° giugno dal Presidente della I Commissione, sen. Vizzini.

Debbo esprimere il mio convincimento che pur legittime proposte di più radicale revisione costituzionale richiedono una ponderazione e un confronto di certo non immaginabili in questo periodo e clima di fine legislatura. Auspico perciò vivamente che si giunga ad una conclusione positiva sul già concordato progetto di più circoscritte modifiche costituzionali, e che ad esso si congiunga un accordo, da portare all'approvazione del Parlamento, su quella nuova legge elettorale la cui necessità è stata riconosciuta dal più ampio arco di forze parlamentari da me consultate all'inizio dell'anno".

Roma, 28 giugno 2012

31/07/2012

In merito ad alcune interpretazioni di stampa su ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere

In relazione ad alcune interpretazioni di stampa, negli ambienti del Quirinale si osserva che con la sua dichiarazione di ieri il Presidente Napolitano non si è pronunciato su ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere. Ha ribadito che occorre la massima cautela e responsabilità nell'affrontare una materia così delicata, che non può piegarsi a posizioni di parte e a manovre politiche, richiedendo valutazioni e decisioni che spettano solo al Presidente della Repubblica.

Roma, 31 luglio 2012

16/11/2012

Comunicato successivo all'incontro con i Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei Ministri

Comunicato

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nell'incontro con i Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Consiglio dei Ministri, ha richiamato l'auspicio da lui espresso in tempi recenti che si proceda verso "una costruttiva conclusione della legislatura ancora in corso, così da portare avanti la concreta attuazione degli indirizzi e dei provvedimenti definiti dal governo e approvati dal Parlamento". Adempimenti prioritari e ineludibili nel corso delle prossime settimane appaiono comunque l'approvazione finale in Parlamento della legge di stabilità e quindi quella della legge di bilancio per il 2013.

L'esigenza di regole più soddisfacenti per lo svolgimento della competizione politica e a garanzia della stabilità di governo, e le aspettative dei cittadini per un loro effettivo coinvolgimento nella scelta degli eletti in Parlamento, rendono altresì altamente auspicabile la conclusione - invano a più riprese sollecitata dal Presidente della Repubblica - del confronto in atto da molti mesi per una riforma della legge elettorale. Il Capo dello Stato ha richiamato l'orientamento e l'impegno a concordare tale riforma che erano risultati già dagli incontri da lui tenuti alla fine dello scorso mese di gennaio con gli esponenti dei cinque partiti rappresentati in Parlamento.

Una costruttiva conclusione della legislatura - dettata anche dalla serietà dei problemi che il paese ha di fronte e dall'acutezza di fenomeni di disagio sociale che si vanno manifestando - sconsigliano un affannoso succedersi di prove elettorali. La convocazione - che comunque non spetta al Presidente della Repubblica - di elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali scioltisi in Lazio e Lombardia per crisi politiche e in Molise per giudizio di illegittimità, è regolata da diverse normative regionali, pur dovendosi considerare i principi generali posti dalla sentenza n. 196/2003 della Corte Costituzionale e rispecchiatisi nella recente sentenza del Tar Lazio. E' però indubbia, per valutazioni d'interesse generale, l'esigenza di un contestuale svolgimento delle elezioni nelle tre suddette Regioni. Si è a tale proposito ritenuta appropriata la data del 10 marzo 2013.

Distinta, e rimessa all'esercizio di una prerogativa propria ed esclusiva del Presidente della Repubblica, è la questione delle elezioni per il rinnovo delle Camere. In proposito si ricorda che il Capo dello Stato aveva rilevato, il 3 novembre scorso, la carenza, fino a quel momento, di condizioni oggettive e di "motivazioni plausibili" per un'anticipazione sia pur lieve della convocazione delle elezioni politiche. Si attende dunque il verificarsi delle condizioni opportune per la decisione che la Costituzione riserva al Capo dello Stato.

Roma, 16 novembre 2012.



07/12/2012

A proposito degli odierni incontri al Quirinale

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa mattina il segretario e i presidenti dei gruppi parlamentari del PdL che gli hanno illustrato la decisione assunta dal loro partito di considerare conclusa l'esperienza del governo Monti. Al tempo stesso essi hanno espresso il fermo intendimento di contribuire a un'ordinata conclusione della legislatura, anche in vista di adempimenti inderogabili relativi al bilancio dello Stato, riservandosi di decidere l'atteggiamento da tenere in Parlamento su ogni altro provvedimento già all'esame delle Camere.

Il Capo dello Stato ha di conseguenza ritenuto necessario ricevere e ascoltare i rappresentanti delle altre forze politiche che hanno in Parlamento sorretto con la loro fiducia il governo Monti, al fine di verificarne l'orientamento in ordine all'ulteriore sviluppo - nelle nuove condizioni determinate dalla decisione del PdL - dell'attività legislativa.

Il Presidente della Repubblica ha inoltre esaminato concretamente, sia con il Presidente del Senato che successivamente con il Presidente della Camera, le prospettive già delineate nei rispettivi calendari.

Di tutto ciò il Capo dello Stato darà al più presto puntuale ragguaglio al Presidente del Consiglio per discuterne con lui tutte le implicazioni.

Il Presidente Napolitano confida - nel rispetto delle diverse sensibilità e posizioni politiche - che risulti possibile un percorso costruttivo e corretto sul piano istituzionale, nell'interesse del paese e della sua immagine internazionale.

Roma, 7 dicembre 2012



19/12/2012

In merito alla data di svolgimento delle prossime elezioni politiche

**N o t a**

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha preso atto delle valutazioni sottoposte oggi alla sua attenzione dal Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri circa la complessità e delicatezza degli adempimenti tecnici connessi al voto degli italiani all'estero, che inducono a ritenere la data del 24 febbraio per lo svolgimento delle prossime elezioni politiche più idonea per agevolare il compimento di tutti gli adempimenti necessari.

Roma, 19 dicembre 2012

19/12/2012

A proposito della data delle elezioni

Nota

Le ipotesi di data per lo scioglimento delle Camere all'esame del Presidente della Repubblica, che ne ha la prerogativa esclusiva sentiti i Presidenti delle due Assemblee, non sono dettate da alcuna forzatura o frettolosità. Come è noto, il Presidente Napolitano ha ripetutamente auspicato che le elezioni si svolgessero alla scadenza naturale entro la prima metà di aprile; altrettanto noti sono i fatti politici che hanno vanificato questa possibilità.

Già prima di quei fatti nuovi, la Conferenza dei Capigruppo del Senato aveva calendarizzato la discussione in Aula della legge di stabilità per il 18 dicembre. Avendo il Presidente del Consiglio preannunciato la formalizzazione delle sue irrevocabili dimissioni all'indomani dell'approvazione di questa legge, è interesse del paese evitare un prolungamento di siffatta condizione di incertezza istituzionale.

In quanto alla conseguente indizione delle elezioni politiche, corrisponde alla prassi costante la fissazione della data in un momento intermedio tra il minimo di 45 giorni previsto dalla legge e il massimo di 70 fissato in Costituzione. E' egualmente interesse del paese che ci si attenga a tale prassi e non si prolunghi eccessivamente la campagna elettorale affinché possa ristabilirsi al più presto la piena funzionalità delle Assemblee parlamentari e del Governo in una fase sempre critica e densa di incognite per l'Italia.

Roma, 19 dicembre 2012

22/12/2012

Il Presidente Napolitano ha firmato i decreti di convocazione dei comizi elettorali

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto oggi, alle ore 18,00, al Palazzo del Quirinale, il Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Antonio Catricalà.

Il Presidente Monti ha controfirmato il decreto di scioglimento delle Camere.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha quindi presentato per la firma i seguenti atti deliberati dal Consiglio dei Ministri:

il decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati per il 24 e il 25 febbraio 2013, nonché di determinazione della data della prima riunione delle nuove Camere fissata per il giorno 15 marzo 2013;

il decreto di assegnazione alle Regioni del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione del Senato della Repubblica;

il decreto di assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei Deputati.

Il Capo dello Stato ha firmato i suddetti decreti, che sono stati controfirmati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Roma, 22 dicembre 2012

22/12/2012

Il Presidente Napolitano ha firmato il decreto di scioglimento delle Camere

C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, dopo aver sentito i Presidenti dei due rami del Parlamento, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione, ha firmato il decreto di scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Roma, 22 dicembre

16/02/2013

È palesemente infondato parlare di “ingerenza” nella campagna elettorale

N o t a

È palesemente infondato e del tutto gratuito parlare - a proposito della visita del Presidente della Repubblica a Washington - di "ingerenza" nella campagna elettorale. L'incontro con il presidente Obama si è aperto con brevi dichiarazioni dinanzi a stampa e tv: il presidente degli USA ha ribadito il suo ben noto apprezzamento per i progressi compiuti dall'Italia, e al presidente Napolitano è sembrato giusto sottolineare che essi erano stati possibili grazie al sostegno parlamentare di diverse e opposte forze politiche. Più tardi, in conferenza stampa con i giornalisti italiani, il Capo dello Stato ha rilevato come da qualche parte si sia passati dal sostegno ai provvedimenti del governo a giudizi liquidatori. Rispetto alle forze in campo nella competizione elettorale in Italia, il presidente Obama si è astenuto da qualsiasi apprezzamento nei confronti di chiunque. Non solo in pubblico, ma anche nel colloquio a porte chiuse, si sono tenuti comportamenti assolutamente impeccabili.

Roma, 16 febbraio 2013

21/02/2013

Il Presidente Napolitano non ritiene ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica

Nota

Il Presidente Napolitano ha da tempo pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non ritiene sia ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica. Egli apprezza e ringrazia, nel loro significato di espressione di fiducia nei suoi confronti, dichiarazioni di varie personalità a favore di una sua eventuale ricandidatura. Ma al Parlamento in seduta comune con i rappresentanti delle Regioni spetterà eleggere un nuovo Presidente della Repubblica, e rispetto a ciò ogni ipotesi appare oggi prematura. Dal canto suo, il Presidente Napolitano non può che confermare le posizioni già espresse nel modo più limpido e netto.

21 febbraio 2013

02/03/2013

Dichiarazione del Presidente Napolitano sulle prospettive post elettorali

C o m u n i c a t o

*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano ha rilasciato la seguente dichiarazione:*

"Al mio rientro dalla Germania, ho potuto prendere meglio visione delle prese di posizione apparse sulla stampa italiana in ordine alle prospettive post elettorali.

Sono state affacciate - sia da analisti e commentatori sia da esponenti politici - le ipotesi più disparate circa le soluzioni da perseguire. Nel ribadire attenzione e rispetto per ogni libero dibattito e, soprattutto, nel riservarmi ogni autonoma valutazione nella fase delle previste consultazioni formali con le forze politiche rappresentate in Parlamento, mi permetto di raccomandare a qualsiasi soggetto politico misura, realismo, senso di responsabilità anche in questi giorni dedicati a riflessioni preparatorie.

Abbiamo tutti il dovere di salvaguardare l'interesse generale e l'immagine internazionale del Paese, evitando premature categoriche determinazioni di parte".

Roma, 2 marzo 2013

16/03/2013

## Dichiarazione del Presidente Napolitano sulla elezione dei Presidenti delle Camere

Il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

"Mi auguro ancora che sia possibile giungere oggi all'elezione dei Presidenti della Camera e del Senato, e successivamente all'attribuzione di tutti gli incarichi istituzionali, in un clima di condivisione della responsabilità di favorire - dopo le elezioni del 24 febbraio e sulla base dei risultati che ne sono scaturiti - l'avvio di una costruttiva dialettica democratica e di una feconda attività parlamentare.

Oggi si pone comunque il primo punto fermo della nuova legislatura, nell'interesse generale del paese; così come resta un punto fermo - in una situazione che vede l'Italia esposta a serie incognite e urgenze - l'impegno del governo dimissionario rimasto in carica e in funzione sia pure con poteri limitati.

È importante che in sede europea, e nell'esercizio di ogni iniziativa possibile e necessaria specie per l'economia e l'occupazione, il governo conservi la guida autorevole di Mario Monti fino all'insediamento del nuovo governo (per la cui formazione inizierò le consultazioni di rito mercoledì 20). L'abbandono, in questo momento, da parte del presidente Monti, della guida del governo, genererebbe inoltre problemi istituzionali senza precedenti e di difficile soluzione. Apprezzo pertanto il senso di responsabilità e spirito di sacrificio con cui egli porterà a completamento la missione di governo assunta nel novembre 2011."

Roma, 16 marzo 2013



30/03/2013

Definiti i componenti dei gruppi di lavoro

### C o m u n i c a t o

Sono stati definiti i due gruppi di lavoro che, su invito del Presidente della Repubblica, si riuniranno nel corso della prossima settimana -stabilendo contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari - su proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea. Hanno accettato di farne parte: per il primo, il prof. Valerio Onida, il sen. Mario Mauro, il sen. Gaetano Quagliariello e il prof. Luciano Violante; per il secondo, il prof. Enrico Giovannini, presidente dell'Istat, il prof. Giovanni Pitruzzella, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; il dottor Salvatore Rossi, membro del Direttorio della Banca d'Italia, l'on. Giancarlo Giorgetti e il sen. Filippo Bubbico, presidenti delle Commissioni speciali operanti alla Camera e al Senato, e il ministro Enzo Moavero Milanesi.

Roma, 30 marzo 2013

01/04/2013

Nota sull'attività dei gruppi di lavoro

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, riunirà domani mattina al Quirinale le personalità invitate a far parte, in funzione dell'impegno già svolto o del ruolo attualmente ricoperto, dei due gruppi di lavoro di cui ha promosso la costituzione indicando - nell'incontro di sabato scorso con la stampa - le motivazioni e i compiti.

Il gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea si riunirà alle ore 11, quello sui temi istituzionali alle ore 12.

Tali riunioni offriranno anche l'occasione per ogni ulteriore chiarimento opportuno, di fronte a commenti nei quali ai più larghi apprezzamenti si sono accompagnati non solo legittimi dubbi e scetticismi ma anche timori e sospetti artificiosi e del tutto infondati. Risulteranno evidenti sia il carattere assolutamente informale e il fine puramente ricognitivo dell'iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica sia i limiti temporali, d'altronde ovvi, dell'attività dei due gruppi.

Roma, 1° aprile 2013

05/04/2013

Grazia del Presidente Napolitano ai sensi dell'art.87 comma 11 della Costituzione

## C o m u n i c a t o

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, ai sensi dell'articolo 87, comma 11, della Costituzione, ha oggi concesso la grazia al colonnello Joseph L. Romano III, in relazione alla condanna alla pena della reclusione e alle pene accessorie inflitta con sentenza della Corte d'Appello di Milano del 15 dicembre 2010, divenuta irrevocabile il 19 settembre 2012.

La decisione è stata assunta dopo aver acquisito la documentazione relativa alla domanda avanzata dal difensore avvocato Cesare Graziano Bulgheroni, le osservazioni contrarie del Procuratore generale di Milano e il parere non ostativo del Ministro della Giustizia.

A fondamento della concessione della grazia, il Capo dello Stato ha, in primo luogo, tenuto conto del fatto che il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, subito dopo la sua elezione, ha posto fine a un approccio alle sfide della sicurezza nazionale, legato ad un preciso e tragico momento storico e concretatosi in pratiche ritenute dall'Italia e dalla Unione Europea non compatibili con i principi fondamentali di uno Stato di diritto. D'altra parte, della peculiarità del momento storico dà conto la stessa sentenza della Cassazione che, pur escludendo che il Romano - come gli altri imputati americani - potesse beneficiare della causa di giustificazione dell'aver obbedito all'ordine delle Autorità statunitensi, ha però ricordato "il dramma dell'abbattimento delle torri gemelle a New York e il clima di paura e preoccupazione che rapidamente si diffuse in tutto il mondo"; e ha evidenziato "la consapevolezza che ben presto maturò di reagire energicamente a quanto accaduto e di individuare gli strumenti più idonei per debellare il terrorismo internazionale e quello di matrice islamica in particolare", consapevolezza alla quale conseguì l'adozione da parte degli Stati Uniti di "drastici" provvedimenti.

In secondo luogo, il Capo dello Stato ha tenuto conto della mutata situazione normativa introdotta dal d.P.R. 11 marzo 2013, n. 27 che ha adeguato al codice di procedura penale del 1988 le modalità e i termini per l'esercizio da parte del Ministro della Giustizia della rinuncia alla giurisdizione italiana sui reati commessi da militari NATO, consentendo tale manifestazione di volontà in ogni stato e grado del giudizio. In particolare, il sopravvenire di tale nuova disciplina costituisce sicuramente un fatto nuovo e rilevante il quale avrebbe fatto emergere un contesto giuridico diverso, più favorevole - nel presupposto della tempestività della rinuncia - all'imputato.

In definitiva, con il provvedimento di grazia, il Presidente della Repubblica nel rispetto delle pronunce della Autorità giudiziaria ha inteso dare soluzione a una vicenda considerata dagli Stati Uniti senza precedenti per l'aspetto della condanna di un militare statunitense della NATO per fatti commessi sul territorio italiano, ritenuti legittimi in base ai provvedimenti adottati dopo gli attentati alle Torri Gemelle di New York dall'allora

Presidente e dal Congresso americani. L'esercizio del potere di clemenza ha così ovviato a una situazione di evidente delicatezza sotto il profilo delle relazioni bilaterali con un Paese amico, con il quale intercorrono rapporti di alleanza e dunque di stretta cooperazione in funzione dei comuni obiettivi di promozione della democrazia e di tutela della sicurezza.

Roma, 5 aprile 2013

20/04/2013

Nota in merito ad alcuni incontri avuti dal Presidente Napolitano

N o t a

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questa mattina, su loro richiesta, i rappresentanti del Partito Democratico, del Popolo della Libertà e della Lega Nord. Egli ha, a conclusione, egualmente ricevuto il Presidente del Consiglio, Mario Monti, anche a nome dei gruppi parlamentari di Scelta Civica.

Infine, il Capo dello Stato ha incontrato un'ampia delegazione dei Presidenti delle Regioni.

Da tutti gli interlocutori è stata espressa la convinzione che - nella grave situazione venutasi a determinare col succedersi delle votazioni per l'elezione del nuovo Capo dello Stato - sia altamente necessario e urgente che il Parlamento in seduta comune possa dar luogo a una manifestazione di unità e coesione nazionale attraverso la rielezione del Presidente Napolitano. Gli si è rivolto perciò un caldo appello a riconsiderare in questo quadro le ragioni da lui più volte indicate di indisponibilità a una ricandidatura.

Il Presidente Napolitano si è riservato di rendere nota - nell'imminenza della ripresa pomeridiana della seduta comune - la sua decisione.

Roma, 20 aprile 2013

20/04/2013

Dichiarazione del Presidente Napolitano

*Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano:*

"Nella consapevolezza delle ragioni che mi sono state rappresentate, e nel rispetto delle personalità finora sottopostesi al voto per l'elezione del nuovo Capo dello Stato, ritengo di dover offrire la disponibilità che mi è stata richiesta. Naturalmente, nei colloqui di questa mattina, non si è discusso di argomenti estranei al tema dell'elezione del Presidente della Repubblica. Mi muove in questo momento il sentimento di non potermi sottrarre a un'assunzione di responsabilità verso la nazione, confidando che vi corrisponda una analoga collettiva assunzione di responsabilità".

Roma, 20 aprile 2013

22/04/2013

Il Presidente Napolitano ha sottoscritto l'atto di dimissioni nell'imminenza del giuramento dinanzi alle Camere

C o m u n i c a t o

Il Presidente Giorgio Napolitano ha sottoscritto questa mattina l'atto di dimissioni dalla carica di Presidente della Repubblica da lui assunta il 15 maggio del 2006, nell'imminenza del giuramento che presterà oggi pomeriggio dinanzi alle Camere riunite quale Presidente rieletto.

Roma, 22 aprile 2013