



Rivista N°: 3/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 20/07/2018

AUTORE: Gianluca Bascherini\*

## IL CONTROLLO PRESIDENZIALE SULLE LEGGI. PROSPETTIVE DELLA PRESIDENZA MATTARELLA

*Sommario: 1. Introduzione. Le trasformazioni della Presidenza al tempo del maggioritario. – 2. I primi interventi in ambito legislativo del Presidente Mattarella. – 2.1. Una promulgazione ‘motivata’. – 2.2. Un rinvio per ‘manifesta incostituzionalità’. – 2.3. La prima volta dell’art. 117. – 3. Osservazioni conclusive. Mutamenti del controllo presidenziale sulle leggi e garanzie costituzionali.*

### 1. Introduzione. Le trasformazioni della Presidenza al tempo del maggioritario

La Presidenza della Repubblica, per gli studiosi di diritto costituzionale, è tema *ex se* destinato a ritornare periodicamente all’attenzione. Il carattere monocratico, la durata del mandato, la posizione che occupa rispetto a istituzioni, politica e società sono solo alcune delle caratteristiche dell’organo che sollecitano a riprendere il tema e a rileggere la figura e il quadro costituzionale delle sue attribuzioni tenendo conto al contempo delle interpretazioni che i singoli titolari hanno dato della Presidenza<sup>1</sup> e delle contingenze storiche, politiche e istituzionali in cui essi hanno operato. Non c’è settennato che non sia stato indagato dagli studiosi, con gli ovvii picchi di attenzione nelle fasi di maggior dinamismo della figura, o di maggior tensione nei rapporti tra Quirinale, forze politiche e circuito Parlamento-Governo.

La ricchezza di questo dibattito, così come le sue oscillazioni e divaricazioni, se indubbiamente riflettono la dinamicità e la complessità dei mutamenti che nel tempo hanno investito la Presidenza della Repubblica, evidenziano al contempo le resistenze che la figura oppone a tentativi d’inquadramento all’interno di risalenti concettualizzazioni, legate a specifici contesti culturali, storico-politici e ordinamentali, oltre che a precisi obiettivi ed esigenze,

---

\* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università di Roma “Sapienza”.

<sup>1</sup> Dato l’oggetto di queste pagine, se nel prosieguo del lavoro si scriverà di Presidente o Presidenza *sans phrase*, il riferimento deve intendersi a Presidente/Presidenza *della Repubblica*.

molto distanti da quelli in cui è chiamata ad operare la Presidenza nell'esperienza costituzionale repubblicana<sup>2</sup>.

Diversi fattori possono spiegare le difficoltà, e le sollecitazioni che il tema pone agli studiosi di diritto costituzionale. Una disciplina costituzionale volutamente scarna e in qualche passaggio irrisolta, e volta più a contenere che a qualificare le attribuzioni dell'organo. Il complesso rapporto di continuità/discontinuità che l'istituzione intrattiene con il passato: con l'età statutaria, da cui mutua la qualifica di capo dello Stato<sup>3</sup>, con le vicende della transizione repubblicana, ma anche con la cultura giuridica e con la stessa storia dello Stato moderno e del costituzionalismo<sup>4</sup>. La scarsità di materiali documentali su cui per lungo tempo ha poggia-to lo studio delle varie prassi presidenziali e dei loro sviluppi<sup>5</sup>. Una giurisprudenza costituzionale che nel complesso sembra aver «esaltato ora l'una ora l'altra funzione senza identificare un disegno unitario dell'organo»<sup>6</sup>. Il prolungarsi di una stagione che ha conosciuto una notevole «perdita di valenza euristica delle forme di governo», e una «crisi dei canoni di analisi e metodologici tradizionalmente più solidi» dinanzi alle trasformazioni che vengono interessando la Presidenza<sup>7</sup>. È questo insieme di fattori che aiuta a comprendere perché il tema continui a non potersi dire esaurito, ed anzi a stimolare un'interrogazione in ordine alla tenuta delle più diffuse ricostruzioni della figura, e i caratteri di novità e dinamicità della Presidenza Napolitano non potevano non sollecitare una ripresa del dibattito tra i giuristi intorno a mutamenti della Presidenza e del suo operare oramai in atto da un quarantennio, alla collocazione dell'organo rispetto ai poli del pluralismo e dell'unità, ai rapporti che intercorrono tra la figura del Presidente della Repubblica e le visioni e le dinamiche dell'integrazione caratterizzanti un dato contesto costituzionale.

Nella stagione maggioritaria che si apre nei primi anni Novanta, è diffusa tra gli studiosi l'idea che una bipolarizzazione dell'assetto politico e una modifica à la Westminster della forma di governo avrebbero comportato un rafforzamento della figura del Capo del Gover-

---

<sup>2</sup> È il caso della lettura schmittiana del Presidente reggitore nei momenti di crisi, difficilmente separabile dalla situazione weimariana in cui prese forma, e lo stesso è a dirsi della teoria constantiana del "potere neutro", riconducibile al dualismo delle monarchie costituzionali del primo Ottocento e difficilmente adattabile al monismo della forma di governo repubblicana. Peraltro, *contra* la prevalente lettura monista del vigente regime parlamentare, v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010 e ID., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2012*, in *Quaderni costituzionali* 2013, pp. 21 ss., che rileva come con la presidenza Napolitano sarebbe emersa una connotazione dualista del parlamentarismo italiano, già *in nuce* presente nella trama costituzionale, che, secondo il paradigma orleanista, vedrebbe un ingresso del Capo dello Stato nel circuito dell'indirizzo politico, pur in mancanza di una sua diretta legittimazione elettorale e di una sua responsabilità politica.

<sup>3</sup> L'art. 5 dello Statuto dichiarava il Re "Capo Supremo dello Stato". Significativamente, nel testo costituzionale repubblicano cade l'aggettivo "supremo" e il lemma "capo" appare in minuscolo.

<sup>4</sup> V. ad es. G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, pp. 140 ss. Sul dibattito durante la transizione repubblicana, A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, 2017.

<sup>5</sup> V. già A. BALDASSARRE e C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari 1985, p. VII.

<sup>6</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC* 2/2017, p. 18.

<sup>7</sup> G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralistica*, Torino, 2000, pp. 480 s.

no e una riduzione degli spazi d'intervento politico del Presidente della Repubblica<sup>8</sup>. Il fallimento dei tentativi di riforma esperiti in tal senso, assieme alle non poche fragilità e ambiguità delle premesse che hanno mosso questa transizione, hanno caratterizzato il bipolarismo nostrano in senso fortemente conflittuale<sup>9</sup> e questa conflittualità ha progressivamente favorito una espansione anziché una compressione dei margini dell'azione presidenziale, che nel corso della presidenza Napolitano si è spinta agli estremi<sup>10</sup> delle pur ampie potenzialità che la Costituzione riconosce al Presidente, fino alla prima rielezione della storia repubblicana. Questa stagione oggi conosce per diverse ragioni un importante momento di trasformazione quando non di esaurimento<sup>11</sup>, e il cambio di 'tono' che ha finora caratterizzato la presidenza in corso rispetto alla precedente non può non leggersi anche alla luce dei mutamenti in atto<sup>12</sup>.

Queste pagine si propongono di leggere i primi interventi sulla funzione legislativa operati dal Presidente Mattarella cercando di ragionare tanto attorno ai possibili orientamenti del Quirinale alla luce delle prassi affermatesi in materia, quanto più in generale attorno alle continuità e alle discontinuità rispetto non solo al più recente passato, ma anche a una più risalente stagione costituzionale apertasi alla fine degli anni Settanta, giunta a maturazione nei primi anni Novanta e sbrigativamente definita nei termini di un passaggio tra una Prima e una Seconda Repubblica, ma in realtà attraversata da dinamiche complesse, in cui linee di crisi interne e internazionali hanno concorso a una trasformazione della forma di governo, e allo smarrimento del significato che questa formula ha avuto per un quarantennio, senza tuttavia averne ancora acquistato un altro dotato di una qualche stabilità.

---

<sup>8</sup> V. ad es. E. CHELI, *Il presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, spec. pp. 310 ss., secondo il quale nella nuova «democrazia maggioritaria a base parlamentare» si sarebbero ridotte le sfere presidenziali d'intervento rispetto a governo e indirizzo politico, così come l'impiego dei poteri di iniziativa, indirizzo ed esternazione, mentre si sarebbero rafforzati i poteri presidenziali di «controllo-garanzia in senso stretto», a bilanciare il maggior peso politico acquisito con la riforma elettorale del 1993 dalla maggioranza. Analoga neutralizzazione politica del Presidente della Repubblica nel contesto maggioritario prospettavano, tra gli altri, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, pp. 132 s. ed E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 21. Seminario 2010*, spec. pp. 25 ss.

<sup>9</sup> V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.

<sup>10</sup> V. ad es. V. LIPPOLIS e G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 266.

<sup>11</sup> L'oggetto di queste pagine solleva chi scrive oltre che da un'analisi più da presso del nuovo scenario politico, anche da un approfondimento del ruolo svolto dal Colle nella formazione dell'esecutivo Conte. Non si può tuttavia non rilevare che la persistente conflittualità e irresolutezza della dialettica politica, unita alla populistica disinvoltura manifestata dai primi passi del nuovo esecutivo, lascia presagire la permanenza, anche per quanto concerne le attribuzioni relative alla funzione legislativa, di importanti spazi all'intervento di una presidenza che pure continua a manifestare l'intenzione d'improntare la propria azione a una minor esposizione rispetto al recente passato.

<sup>12</sup> Che il diverso segno delle due Presidenze sia riconducibile all'esaurimento di quella stagione costituzionale è rimarcato in particolare da M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali X*, Milano, 2017, pp. 1 68 ss.

L'attenzione che il dibattito costituente manifestò nei confronti delle attribuzioni presidenziali in ordine alla funzione legislativa<sup>13</sup> e delle relazioni che connettono la configurazione di tali attribuzioni alle modalità di elezione e alla collocazione del Presidente nella forma di governo<sup>14</sup> testimonia il rilievo delle questioni inerenti a modi e limiti della partecipazione presidenziale alla funzione normativa ai fini di un'adeguata comprensione della posizione e del ruolo che il Presidente è chiamato a svolgere nell'ordinamento repubblicano. Tra la proposta Bozzi – volta a permettere al Presidente d'intervenire nel processo di formazione della legge mediante la sanzione – e le proposte che, con varietà di accenti<sup>15</sup>, puntavano a configurare il rinvio come potere sostanzialmente governativo<sup>16</sup> – così da garantire l'irresponsabilità politica del Presidente ed evitare ogni diretto conflitto tra Quirinale e Parlamento, trasferendo l'eventuale contrasto sul governo ovvero sulla volontà popolare chiamata weimarianamente a pronunciarsi dall'iniziativa del Colle<sup>17</sup> – la Costituente, optando per l'attribuzione al Presidente di un potere di rinvio delle leggi con richiesta di riesame alle Camere, scelse una via intermedia, né notarile né meramente conflittuale, evitando, per un verso, di rendere il Presidente «un semplice prolungamento statale della coalizione di governo» e, per altro verso, di far assumere ai suoi rapporti con la maggioranza «connotazioni brutalmente oppositive»<sup>18</sup>.

Con l'importante eccezione del settennato Gronchi<sup>19</sup>, il rapporto tra Presidente e maggioranza di governo che la Costituzione prefigura in materia di esercizio della funzione normativa non conosce particolari tensioni fino agli anni Ottanta del Novecento, nel corso dei quali maturano importanti trasformazioni ordinamentali che investono tanto i rapporti tra organi che i rapporti tra fonti, e che non possono non interessare anche i compiti che il Presidente è costituzionalmente chiamato ad adempiere rispetto alla formazione di leggi e atti aventi forza di legge. In presenza di un crescente ricorso alla decretazione d'urgenza, la pro-

---

<sup>13</sup> Cfr. A.C., 22 ottobre 1947, pp. 1445 ss.

<sup>14</sup> Un presidente interno ai procedimenti di formazione legislativa sarebbe stato un presidente direttamente partecipe della funzione d'indirizzo politico e si riteneva avrebbe dovuto essere eletto direttamente dal corpo elettorale; viceversa, l'elezione parlamentare si riteneva più confacente a un presidente in qualche modo esterno alla funzione legislativa. La consapevolezza di queste legature emerge nitidamente ad es. nell'intervento alla Costituente dell'On. Gullo nella seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947 (p. 1182).

<sup>15</sup> Tra le ricostruzioni del dibattito costituente in materia, v. ad es. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, pp. 7 ss. nonché A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale*, cit., pp. 179 ss.

<sup>16</sup> Di un Presidente «obbligato fiancheggiatore» della maggioranza scrive S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, p. 50.

<sup>17</sup> Era la posizione sostenuta da Mortati in Seconda Sottocommissione, la quale prevedeva che il Presidente potesse indire un referendum arbitrale qualora le Camere, dopo il rinvio, ribadissero la precedente deliberazione. A.C., 21 dicembre 1946, seduta antimeridiana, pp. 804 ss.

<sup>18</sup> Così A. BALDASSARRE e C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, 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. 76.

<sup>19</sup> La coincidenza del settennato Gronchi con la stagione del c.d. 'disgelo costituzionale' determinò un importante attivismo della Presidenza in funzione di attuazione costituzionale, oltre che un orientamento del Colle decisamente antagonistico rispetto al raccordo maggioranza/governo. Non è senza significato a questo riguardo che Paolo Barile proprio in quegli anni, in cui peraltro collaborò con Gronchi in qualità di consigliere giuridico, elaborò la sua teoria di un presidente portatore di un indirizzo politico costituzionale distinto dall'indirizzo politico di maggioranza. Cfr. ad es. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1958, pp. 295 ss. Sulla presidenza Gronchi, v. ad es. A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC* 4/2013, pp. 18 ss.

blematica dei poteri presidenziali in sede di emanazione risveglia un dibattito fino ad allora non particolarmente rigoglioso<sup>20</sup>, mentre la bipolarizzazione della dialettica parlamentare politicizza il rinvio delle leggi, muta il quadro dei riferimenti teorici e politici entro cui si era fino ad allora inserito il potere presidenziale in questione<sup>21</sup>, e porta il Presidente sempre più al centro dei conflitti maggioranza-opposizione, chiamandolo a bilanciare tra sostegno all'azione governativa e contenimento del prepotere di governo e maggioranza.

## 2. I primi interventi in ambito legislativo del Presidente Mattarella

In questa prospettiva, i primi controlli sulla funzione legislativa esperiti dal Presidente Mattarella, anche se riguardanti atti della precedente legislatura<sup>22</sup>, possono già offrire qualche spunto per tornare a ragionare su di un'importante cartina al tornasole del ruolo presidenziale nel contesto costituzionale e delle trasformazioni che hanno investito l'istituzione alla luce delle dinamiche interessanti la forma di governo nell'esperienza repubblicana.

Tra gli atti esercizio di sindacato sulla normazione primaria operati finora dal Presidente in carica meritano un richiamo: *i*) le promulgazioni 'con messaggio' della legge n. 261 del 2017 (contenente "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate") e della legge n. 179 del 2017 (recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"); *ii*) la promulgazione della legge n. 165 del 2017 recante la nuova disciplina per l'elezione di Camera e Senato ("Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali"); *iii*) il rinvio alle Camere della legge recante "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo", approvata in via definitiva, dalla Camera dei deputati, il 3 ottobre 2017<sup>23</sup>.

Se per quanto attiene alla promulgazione della nuova disciplina elettorale, il Presidente sembra aver utilizzato i criteri impiegati nei casi ora richiamati per evitare di essere tirato dentro a una questione politicamente scottante quale è la recente vicenda della disciplina elettorale nazionale, che pare aver finalmente trovato una seppur provvisoria risoluzione, per

---

<sup>20</sup> G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, p. 69.

<sup>21</sup> Cfr. ad es. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE e G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma 2012, p. 125. Sulla politicizzazione del rinvio v. *infra* par. 2.1.

<sup>22</sup> Al momento di licenziare queste pagine (fine giugno 2018), la presente legislatura non ha ancora adottato leggi o atti aventi forza di legge di un qualche rilievo.

<sup>23</sup> Su questi primi atti in ambito normativo della Presidenza Mattarella si soffermano anche le ricostruzioni di A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quaderni costituzionali* 2017, pp. 889 ss. e di M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti* 3/2017, pp. 1 ss.

l'oggetto di questo lavoro, meritano una particolare attenzione la promulgazione 'motivata' della legge di modifica del codice antimafia e il rinvio con richiesta di riesame da ultimo richiamato. Questi atti se da una parte confermano elementi già emersi in passato, dall'altra lasciano affiorare profili i quali, pur presenti, erano fino a ora rimasti più sottotraccia.

Nella lettera al Presidente del Consiglio Gentiloni che ha accompagnato la promulgazione del riformato codice antimafia, il Presidente della Repubblica – premesso che «l'estensione degli interventi» e gli «aspetti di novità» della normativa «rendono di certo opportuno» che, specie con riferimento alle misure di prevenzione, «il Governo proceda a un attento monitoraggio degli effetti applicativi della disciplina, come è stato previsto dall'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 27 settembre 2017» – individua tre ragioni a favore della promulgazione: la mancanza di «evidenti profili critici di legittimità costituzionale»; l'«importanza della normativa che nel suo complesso con essa viene introdotta»; l'«opportunità che le disposizioni nella medesima contenute entrino presto in vigore». Mattarella tuttavia non può «fare a meno di segnalare un aspetto che, pur non costituendo una palese violazione di legittimità costituzionale, sembra contenere dei profili critici». La nuova normativa infatti non permetterebbe di applicare la c.d. 'confisca allargata' a diverse fattispecie di reato, in seguito a una sentenza di condanna, come previsto invece dalla precedente normativa, modificata nel 2016 per dare attuazione a una direttiva UE<sup>24</sup>. Nella parte finale del messaggio il Presidente invita il Governo a individuare, sotto la propria responsabilità, *forme e modi* di un intervento che assicuri «sollecitamente una stabile conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari in relazione alle previsioni direttamente attuative di direttive europee, a suo tempo recepite nell'ordinamento interno e che non figurano nel nuovo testo», in tal modo sollecitando una addizione alla normativa orientata al ripristino delle previgenti disposizioni in materia di confisca allargata<sup>25</sup>.

Riguardo al rinvio ex art. 74 Cost. della "legge per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona e munizioni a grappolo" il Presidente, dopo l'apprezzamento per i «segnali innovativi [...] indubbiamente positivi» che la legge contiene, rileva «la presenza al suo interno di una disposizione che risulta in evidente contraddizione con le dichiarate finalità dell'intervento normativo e che appare connotata da rilevanti profili di criticità». L'art. 6 comma 2 della disciplina infatti presenterebbe «profili di evidente illegittimità

---

<sup>24</sup> Art. 12-*sexies* del decreto legge n. 306 1992, come modificato dal decreto legislativo n. 202 del 2016, attuativo della direttiva 2014/42/UE.

<sup>25</sup> Comunicato stampa del Quirinale del 17 ottobre 2017.

Per quanto attiene invece alla promulgazione della legge sul c.d. *whistleblowing* (n. 179 del 2017), possiamo limitarci in questa sede a rilevare che, seguendo la stessa struttura della lettera ora richiamata (nella quale a una ricognizione delle ragioni che hanno indotto il Presidente alla promulgazione, segue una illustrazione delle perplessità sollevate dalla normativa e, infine, le indicazioni che il Presidente ritiene utili a una risoluzione di quelle perplessità), l'invito in questo caso (anche in tal caso rivolto al Presidente del Consiglio) è a far sì che «nella predisposizione delle norme di attuazione del nuovo dettato legislativo che potranno rendersi necessarie, si operi in coerenza con gli indicati principi costituzionali, preservando nella pienezza delle sue prerogative l'esercizio della funzione giurisdizionale». V. Comunicato stampa del Quirinale del 30 novembre 2017.

costituzionale», in quanto «priva di rilevanza penale le operazioni di finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona e di bombe a grappolo, se effettuate da soggetti che rivestono posizioni apicali all'interno degli enti intermediari abilitati». Questa depenalizzazione contrasterebbe con una serie di convenzioni internazionali ratificate dal nostro Paese che impongono di sanzionare penalmente tutti i finanziatori degli ordigni vietati<sup>26</sup>, determinando una diretta lesione dell'obbligo stabilito dall'articolo 117, comma 1 Cost. di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, a proposito del quale il messaggio presidenziale ricorda che la Corte Costituzionale «sin dalle sentenze numeri 348 e 349 del 2007 ha chiarito che l'articolo 117 della Costituzione è idoneo ad attribuire una posizione particolare nel sistema delle fonti alle norme internazionali quali norme interposte in un eventuale giudizio di costituzionalità, sicché le leggi che contrastino con Trattati internazionali che hanno già avuto esecuzione nell'ordinamento interno sono viziate per incostituzionalità». A questa «evidente illegittimità costituzionale» si aggiungerebbe per il Presidente la «dubbia compatibilità costituzionale» ex art. 3 Cost. di un ulteriore profilo della stessa norma che – limitando la depenalizzazione ai soggetti che rivestono ruoli apicali e di controllo e conservando la sanzione penale per soggetti privi di tale qualificazione – determinerebbe «il venir in essere, per la medesima condotta di finanziamento, di due regimi punitivi diversi – l'uno penale, l'altro amministrativo – in ragione soltanto dell'incarico ricoperto dal soggetto agente». I profili di incostituzionalità esposti, conclude il Presidente, «possono essere superati soltanto attraverso un intervento limitato ma necessario, che assicuri la rilevanza penale delle condotte di assistenza finanziaria, da chiunque realizzate, alle attività proibite dall'articolo 1»<sup>27</sup>. Il testo di legge, rimasto inapprovato nel corso della XVII legislatura, è stato ripresentato ad apertura della XVIII, riscrivendo l'art. 6 comma 2 in coerenza con i rilievi presidenziali, attribuendo rilevanza penale alle condotte proibite dal comma 1 da chiunque vengano poste in essere<sup>28</sup>. Pochi giorni dopo la presentazione della proposta di legge, in occasione della Giornata mondiale per l'azione contro le mine, il Presidente Mattarella è tornato sul tema con una dichiarazione in cui si auspica che il Parlamento «possa giungere presto a una nuova deliberazione legislativa, coerente con i principi costituzionali, per contrastare con efficacia anche il sostegno alle imprese produttrici di mine anti-persona e di munizioni a grappolo»<sup>29</sup>.

Il rinvio della legge per il contrasto del finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona e munizioni a grappolo e la promulgazione del riformato codice antimafia possono offrire un serie di indicazioni riguardo ai possibili orientamenti della Presidenza in corso e alle eventuali differenze o analogie rispetto alle precedenti presidenze.

---

<sup>26</sup> Il riferimento è alle convenzioni di Oslo e di Ottawa, ratificate con le leggi n. 106 del 1999 e n. 95 del 2011.

<sup>27</sup> V. Senato della Repubblica - XVII Legislatura, Doc. I, n. 2., *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione trasmesso alla Presidenza il 27 ottobre 2017*, reperibile all'url <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1048677.pdf> (15 febbraio 2018).

<sup>28</sup> Si tratta della proposta di legge Fornaro (A.C. n. 445 del 29 marzo 2018).

<sup>29</sup> Comunicato stampa del Quirinale del 4 aprile 2018.

## 2.1. Una promulgazione ‘motivata’

Il vaglio presidenziale sulla legge n. 261 del 2017 sembra confermare il ricorso, anche da parte del nuovo inquilino del Colle, a quelle promulgazioni ‘ motivate ’ che hanno conosciuto un importante sviluppo all’interno delle dinamiche politico-istituzionali degli ultimi venticinque anni<sup>30</sup> e che, pur prive di efficacia giuridicamente vincolante – riposando la loro influenza non su una qualche *potestas* ma esclusivamente sull’*auctoritas* del Presidente – acquistano valenze differenti a seconda dello specifico contenuto del messaggio che accompagna la promulgazione<sup>31</sup>.

L’accentuata conflittualità del bipolarismo italiano non ha agevolato quel rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio che ci si attendeva dall’adozione del modello Westminster e, come accennato, ha finito per espandere anziché ridurre il ruolo del Presidente della Repubblica. Si sono infatti ampliate le prestazioni di unità rivolte al Quirinale in virtù di un «fenomeno di sostituzione tra unificazione politica e rappresentazione “mistica” della totalità»<sup>32</sup> che ha comportato la migrazione verso il Colle di una serie di istanze che fino ad allora avevano trovato nella dialettica e nelle procedure parlamentari la loro sede di espressione e di compensazione. In questa situazione, per quanto attiene ai poteri di controllo presidenziale sulle leggi, il rinvio si è configurato come uno strumento di garanzia avverso gli abusi di governo e maggioranza, e si sono moltiplicati gli inviti rivolti al Presidente dalle opposizioni parlamentari ma anche da parte di movimenti e fasce più o meno organizzate di opinione pubblica a rinviare leggi: perché *ad personam*, perché lesive di principi costituzionali, perché approvate a prezzo di importanti compressioni del dibattito parlamentare e del ruolo delle minoranze. Il Presidente si è dunque venuto a trovare al centro dei conflitti maggioranza/opposizione, e a doversi bilanciare tra sostegno alla stabilità di governi e maggioranze e contenimento del loro prepotere. Questo riposizionamento ha sollecitato a sua volta un ripensamento e un ampliamento degli ambiti e degli strumenti presidenziali, formali e informali, di intervento sulla legislazione. È mutata innanzitutto la pubblicità data dalla stessa Presidenza a tali interventi; si è accresciuto il novero degli atti ritenuti sottoponibili a sindacato; si sono ampliati i vizi sindacabili; si sono moltiplicate le azioni presidenziali di *moral suasion* durante l’approvazione di leggi e atti aventi forza di legge<sup>33</sup>. Si sono, infine, configurate una

---

<sup>30</sup> L’utilizzo di questo strumento viene generalmente fatto risalire alle presidenze Ciampi e Napolitano, pur non mancando precedenti già durante le presidenze Segni, Gronchi e Pertini, i quali a più riprese hanno espresso le proprie perplessità in diverse ipotesi di promulgazione ricorrendo a procedure informali o a messaggi destinati a rimanere riservati. Come la dottrina non ha mancato di evidenziare, ciò che è mutato con le più recenti presidenze è il regime di pubblicità dato a queste comunicazioni – cfr. ad es. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC* 1/2011, p. 10 e A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e società* 2014, spec. pp. 196 ss.

<sup>31</sup> V. ad es. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale*, cit., p. 130, nonché M. LUCIANI, *Intervento*, in *ivi*, p. 242.

<sup>32</sup> M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 169.

<sup>33</sup> V. ad es. G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, pp. 104 ss.



serie di alternative al rinvio<sup>34</sup> consistenti in promulgazioni accompagnate da messaggi le quali, a seconda dello specifico contenuto del messaggio di accompagnamento, possono acquistare differenti significati: dal separare la responsabilità del Presidente da quella del Governo agli occhi dell'opinione pubblica, al dimostrarsi *super partes* rispetto al rapporto maggioranza/opposizione, al fornire indicazioni al circuito parlamento-governo circa un eventuale seguito normativo della disciplina promulgata<sup>35</sup>.

Le due promulgazioni motivate del Presidente Mattarella sono annoverabili tra le promulgazioni c.d. 'condizionate', in entrambi i casi il messaggio di accompagnamento indicando (al Presidente del Consiglio) specifiche modifiche o integrazioni da apportare rapidamente alla normativa licenziata. Queste come le altre forme di promulgazione motivata sono riconducibili, come accennato, a un ampliamento dello strumentario presidenziale d'intervento sulla funzione legislativa e a un rinnovato regime di pubblicità di tali atti, che nel contesto della polarizzazione maggioritaria interverrebbe a compensare la riduzione dei margini d'intervento quirinalizi nella formazione del Governo e nella nomina del Presidente del Consiglio, dotando il Presidente di una serie di scelte ulteriori rispetto all'alternativa secca tra promulgazione e rinvio che possono introdurre «elementi di riflessione e di razionalizzazione nella produzione legislativa»<sup>36</sup> in un contesto nel quale il Governo è sempre più il *dominus* dei calendari, delle procedure e dei dibattiti parlamentari, portando il Presidente a intervenire preventivamente su ambiti peraltro talvolta difficilmente attingibili *ex post* al giudice costituzionale.

Queste forme di promulgazione appaiono coerenti con la posizione che il Presidente della Repubblica occupa nella sequenza costituzionale del procedimento di produzione legislativa, collocandosi comunque nella fase integrativa e non in quella costitutiva, come accade invece nei casi in cui tale intervento presidenziale si produce durante il procedimento parlamentare, sollevando interrogativi riguardo al rispetto delle prerogative delle Assemblee e ai rischi di una compartecipazione presidenziale alla definizione dei contenuti della legge<sup>37</sup>. Non di meno, queste promulgazioni accompagnate contribuiscono a una più generale alterazione ed emarginazione del ruolo parlamentare nel procedimento di formazione delle leggi. Le promulgazioni 'dissenzienti' non permettono al Parlamento di operare quella valutazione delle osservazioni presidenziali che è invece possibile esercitare in caso di riesame a seguito di rinvio; quelle 'condizionate' invece riducono l'interlocuzione riguardo agli sviluppi e ai possibili vizi della normativa promulgata a un dialogo tra Presidente della Repubblica e Governo,

---

<sup>34</sup> Di «mancati rinvii» per R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., p. 9; di «surrogati del rinvio», M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Annuario AIC 2010. Decisione conflitti controlli*, Napoli, 2012, p. 37.

<sup>35</sup> Questi sviluppi sono stati ampiamente indagati dalla dottrina. Cfr. *ex multis* R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., pp. 9 ss.; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale* 2002, spec. p. 214 ss.; A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in *forumcostituzionale.it* (1 luglio 2002); I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., pp. 122 ss. e pp. 278 ss.

<sup>36</sup> Così M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 149.

<sup>37</sup> Su simili interventi v. ad es. A. PUGIOTTO, *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lo-do Macchario"*, in *Quaderni costituzionali* 2004, spec. pp. 264 ss. e, per la Presidenza Napolitano, V. LIPPOLIS - G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., pp. 119 ss.

anzi, Presidente del Consiglio, escludendo le Camere o comunque alterando il ruolo loro attribuito dall'art. 70, limitandolo a interventi a posteriori e con margini ristretti, come nel caso della conversione di decreti legge.

## **2.2. Un rinvio per 'manifesta incostituzionalità'**

Nelle trasformazioni del sindacato presidenziale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge maturate nel venticinquennio maggioritario, alla ricerca di strumenti d'intervento sulla normazione più flessibili rispetto all'alternativa secca promulgazione/rinvio configurata dagli artt. 73 e 74 Cost. si connette, come già accennato, una importante riconfigurazione del potere di rinvio, che risponde alla scomparsa di altre forme di contraddittorio rispetto alle scelte governative, che passa attraverso una complessiva espansione degli atti, dei parametri e dei vizi riconducibili sotto l'ombrello dell'art. 74 Cost., e che trova per diversi aspetti conferma nel primo rinvio operato dal Presidente Mattarella e, indirettamente, nelle promulgazioni prima richiamate. Questi interventi, infatti, farebbero ritenere che, per il Presidente *pro-tempore*, come già per Ciampi e Napolitano, una legge vada rinviata alle Camere solo qualora sussistano «evidenti» vizi di legittimità costituzionale e non, ad es., quando gli stessi non emergano in modo palese<sup>38</sup>.

Costituzionalmente tratteggiato più sul piano dei limiti procedurali che su quello dei motivi, il potere di rinvio ha avuto scarso rilievo fino alle presidenze Pertini e, soprattutto, Cossiga, limitandosi a intervenire in ordine alle eventuali violazioni dell'art. 81 Cost. e di qualche altra zona franca del sindacato di costituzionalità. La laconicità della previsione ne ha ampiamente affidato gli sviluppi alla prassi<sup>39</sup>, la quale tuttavia, se non vuol smarrirsi una visione d'insieme, non solo non può essere letta esclusivamente nel suo dipanarsi lungo i vari settennati, ma non può neppure venire sganciata dal disegno costituzionale in materia<sup>40</sup> e dalle più ampie dinamiche politico-istituzionali all'interno delle quali maturano quelle trasformazioni. Fin dalle prime presidenze, infatti, l'apertura e la flessibilità del quadro costituzionale in materia hanno favorito un progressivo ampliamento dei modi e dell'efficacia degli interventi presidenziali sulle leggi e gli atti equiparati, anche in dialettica rispetto all'indirizzo legislativo di Governo e maggioranza. Nella stagione maggioritaria è mutato il regime di pubblicità di questi atti, se ne sono ampliati gli ambiti e, nel complesso, le prassi testimoniano un impiego di questi interventi strumentale «al bilanciamento rispetto a disfunzioni formali e

---

<sup>38</sup> Cfr. ad es. M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, II, pp. 1103 ss.

<sup>39</sup> Tratto questo che ha fatto da tempo rilevare in dottrina le difficoltà di una ricostruzione unitaria del potere in questione. V. ad es. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, spec. pp. 167 ss.

<sup>40</sup> Rimarcano questa esigenza di aderenza al testo costituzionale ad es., M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica* (a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI), Bologna, 1997, p. 11; C. PINELLI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica e le prospettive di riforma elettorale e istituzionale*, in *Ivi*, pp. 456 s.; G. AZZARITI, *Appunti per una discussione*, cit., pp. 482 ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., p. 1; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale*, cit., p. 131.

concentrazioni di potere, nella prospettiva del ristabilimento dell'equilibrio costituzionale», in occasione dei quali i presidenti si sarebbero talvolta trovati a selezionare «principi e valori costituzionali materialmente privilegiati, talora perfino non espressamente formalizzati nel testo della Costituzione [...] anche su temi e questioni collimanti con l'indirizzo politico di maggioranza»<sup>41</sup>. Non di meno, questa riconfigurazione del potere di rinvio apparirebbe nel complesso coerente con il quadro costituzionale, operando come «risorsa di “contropotere” costituzionale avverso le concentrazioni arbitrarie del potere politico» all'interno di un processo il quale tuttavia continuerebbe a rispondere «al più profondo spirito del costituzionalismo», pur apportando «innovazioni e mutamenti interpretativi della Costituzione formale»<sup>42</sup>.

Che in questa situazione, diversamente da quanto accadeva in passato, il Presidente rinvii leggi espressive dell'indirizzo di maggioranza conseguirebbe dalla torsione bipolare che il tentativo di svolta maggioritaria ha impresso al dibattito e al procedimento caratterizzante l'approvazione delle leggi, e dal potere progressivamente assunto dal Governo sulle procedure parlamentari. In questa situazione, si è scaricato sul Presidente «il potenziale di divisività sulle regole dell'*iter legis*» che in passato veniva assorbito dal circuito parlamentare<sup>43</sup>; il rinvio, di conseguenza, si è venuto a configurare come una sollecitazione alle Camere a rimediare profili procedurali o sostanziali non adeguatamente ponderati durante l'approvazione della legge, e la legittimazione all'intervento presidenziale – che in precedenza veniva dal sistema dei partiti e dai rapporti tra loro – oggi passa anche all'esterno di quel sistema, mediante quei canali diretti di comunicazione con l'opinione pubblica di cui la Presidenza si è progressivamente dotata.

Di conseguenza, lungi dal derogare alla posizione *super partes* che il Presidente dovrebbe mantenere rispetto alle dialettiche politiche di maggioranza/minoranza, simili rinvii si configurano quali prestazioni di unità rispetto a quelle dialettiche che trovano fondamento nel complesso di principi e regole costituzionali in materia, e possono al contempo costituire importanti occasioni di stimolo al successivo sindacato della Corte, in ragione della natura più “sistemica” e meno puntuale dell'intervento presidenziale, orientato a una tutela della costituzione in una prospettiva tanto sostanziale che procedurale. Inoltre, le profonde trasformazioni che hanno investito il rinvio negli ultimi trent'anni partecipano di una più complessiva riarticolazione dei meccanismi formali e informali di coinvolgimento della Presidenza nella redazione delle leggi e degli atti equiparati, che ha condotto ad un impiego del rinvio nel com-

---

<sup>41</sup> Così A. BURATTI, «*Preferirei di no*», cit., pp. 262 ss.,

<sup>42</sup> Così A. BURATTI, «*Preferirei di no*», cit., p. 264, per il quale tuttavia la prospettiva del Presidente-contropotere, pur caratterizzante altre esperienze costituzionali, andrebbe evitata nel caso italiano, in ragione della tessitura a maglie larghe delle norme in materia e delle debolezze dei sistemi partitico e istituzionale, data la poca trasparenza di queste forme d'interlocuzione tra Colle e istituzioni d'indirizzo e le conseguenti distorsioni del circuito della responsabilità politica.

<sup>43</sup> Così G. SCACCIA, *la funzione presidenziale di controllo*, cit., p. 137. Sulla crisi del Parlamento quale istituzione dell'unità richiama da tempo l'attenzione M. LUCIANI, v. da ultimo, *Un giroscopio costituzionale*, cit., pp. 20 ss.

plesso limitato e residuale, quando non abbiano avuto esito i tentativi di *moral suasion* esperibili dal Presidente durante la redazione della legge o dell'atto equiparato<sup>44</sup>.

Al contempo, tuttavia, non si deve trascurare come questa riconfigurazione dei poteri presidenziali in ambito normativo non rimetta in alcun modo in discussione il monismo della forma di governo italiana<sup>45</sup> quanto al tipo di legittimazione (democratica) delle Assemblee e del Presidente, e non abbia tanto a che fare con la scarsa *potestas* presidenziale, quanto con la sua più consistente e flessibile *auctoritas*, accortamente modulabile in particolare negli stati di crisi<sup>46</sup>, e che dunque – piuttosto che ragionare di un rafforzamento della figura presidenziale e, per questa via, di una eventuale uscita in alcune sue più recenti manifestazioni dagli schemi parlamentari verso approdi semipresidenziali più o meno di fatto – è auspicabile immaginare una riduzione dei margini presidenziali d'intervento, se e quando le forze politiche saranno in grado di riassumere su di sé i delicati compiti che la Costituzione attribuisce loro ai fini del complessivo funzionamento del sistema istituzionale e potrà dirsi risolta la crisi<sup>47</sup>.

Rispetto al quadro ora abbozzato, la scelta presidenziale di limitare il rinvio a ipotesi di manifesta incostituzionalità ha contribuito ad alimentare il dibattito tra gli studiosi in ordine ai rapporti in tema di costituzionalità delle leggi tra il controllo presidenziale e il sindacato della Corte costituzionale, e da tempo si sono adeguatamente rimarcate la differente natura e la diversità degli effetti dei due interventi. Laddove la Corte, operando all'insegna della garanzia propriamente *giuridica* del testo costituzionale, agisce secondo poteri ben altrimenti formalizzati e riconducibili a interventi successivi e puntuali, il Presidente nella sua opera di garanzia *politica* della Costituzione dispone invece di una flessibilità di azione e di una pluralità di strumenti, che operano soprattutto in via preventiva e solo in parte mediante atti tipologicamente determinati, al fine di assicurare il complessivo funzionamento e rendimento del si-

---

<sup>44</sup> Sul fondamento costituzionale di simili prassi, si veda ad es. C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi*, cit., pp. 192 ss. Sulle sollecitazioni che simili rinvii possono offrire alla giurisprudenza costituzionale, cfr. M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 147, che richiama il dialogo intercorso tra dirimpettai del Colle con riguardo alla omogeneità della legge di conversione del decreto legge, dal messaggio di Ciampi del 29 marzo 2002, in occasione del rinvio della legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002 (recante disposizioni finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico), alla sent. n. 171 del 2007. Invece, di una «più pervasiva» garanzia rispetto a quella offerta dalla Corte, scrive G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE e G. SCACCIA (a cura di), *Il presidente della Repubblica*, cit., p. 238.

<sup>45</sup> Peraltro, *contra* la prevalente lettura monista del vigente regime parlamentare, meritano un richiamo le tesi di O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010 e ID., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2012*, in *Quaderni costituzionali* 2013, pp. 21 ss., che rileva come con la presidenza Napolitano sarebbe emersa una connotazione dualista del parlamentarismo italiano, già *in nuce* presente nella trama costituzionale, che, secondo il paradigma orleanista, vedrebbe un ingresso del Capo dello Stato nel circuito dell'indirizzo politico, pur in mancanza di una sua diretta legittimazione elettorale e di una sua responsabilità politica.

<sup>46</sup> V. ad es., anche per le diverse letture cui pervengono, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1985, pp. 533 ss.; M. LUCIANI, *Intervento*, cit., pp. 242 s.; G. M. SALERNO, *Presidente della Repubblica: evoluzione, criticità e prospettive*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, pp. 3276 ss. Sul rapporto tra *auctoritas* presidenziale e stati di crisi, G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE e G. SCACCIA (a cura di), *Il presidente della Repubblica*, cit. pp. 49 ss.

<sup>47</sup> M. LUCIANI, *Intervento*, cit., p. 246.

stema, in questo modo peraltro potendo investire ambiti poco arrivabili per il sindacato della Consulta, ovvero sollevare quelle obiezioni di merito che per la Corte stanno al di là del limite delle *political questions*<sup>48</sup>.

Questa limitazione del rinvio a ipotesi di chiara incostituzionalità, tuttavia, solleva un ulteriore ordine d'interrogativi. Essa infatti se per un verso sembra porre un limite al rinvio, per altro verso partecipa a quell'allargamento dei parametri del controllo presidenziale prima segnalato e, per questa via, alla ricollocazione della Presidenza nelle dinamiche istituzionali dell'ultima stagione costituzionale, concorrendo a convalidare quella supposta distinzione tra prima e seconda parte della Costituzione su cui ha poggiato il venticinquennale tentativo di riforme costituzionali, assegnando al Presidente il compito di preservare la parte dei principi fondamentali, e al contempo di «permettere la sperimentazione» di riforme della seconda parte, «assicurando le condizioni della transizione»<sup>49</sup>.

In questa prospettiva, è significativo che anche il Presidente Mattarella, come i suoi predecessori, abbia manifestato questa interpretazione del rinvio non solo nei messaggi alle Camere che accompagnano la richiesta di riesame, ma anche in occasioni di più vasta risonanza mediatica<sup>50</sup>, rivolgendosi non solo alle forze politiche e alle istituzioni coinvolte, ma – attraverso le molteplici forme di comunicazione con l'opinione pubblica di cui la Presidenza si è dotata nel tempo – a un uditorio più ampio, date le necessità del Presidente, nelle condizioni di sovraesposizione politica in cui lo hanno posto le dinamiche della normazione al tempo del maggioritario, di costruire la sua legittimazione anche al di fuori del sistema dei partiti, presentandosi quale «viva voce della società civile»<sup>51</sup>. Al contempo, tale opzione se per un verso sembra convalidare la lettura di un Presidente della Repubblica che, di fronte al naufragio dei tentativi di riforma, ha progressivamente assunto un sempre più spiccato ruolo di garante non della Costituzione ma della sua riscrittura, di «garante della transizione»<sup>52</sup>, per altro verso si pone in controtendenza rispetto ai rapporti che, nella fase in corso, dovrebbero intercorrere tra controllo presidenziale e sindacato giurisdizionale della costituzionalità delle leggi. Rispetto al riparto di competenze tra Quirinale e Consulta prima delineato, questa configurazione del rinvio presidenziale, tanto più quando le valutazioni presidenziali richiamano esplicitamente precedenti decisioni della Consulta, rischiano di suscitare imbarazzo ai

---

<sup>48</sup> *Ex multis*, M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in *Il Foro italiano* 2006, V, p. 8; R. ROMBOLI, *il rinvio*, cit., pp. 19 ss. Di una «garanzia politica» della Costituzione, distinta da quelle «sociali» e da quelle «giurisprudenziali» scrive già E. TOSATO, *La garanzia delle leggi costituzionali*, in *Id.*, *Costituente e costituzione*, Roma, 1946, pp. 131 ss., per il quale le garanzie politiche «sono date dalla stessa struttura organica assunta dalle supreme autorità dello Stato e dal modo di composizione e di formazione degli organi chiamati ad esercitarle» (p. 135 s.).

<sup>49</sup> Richiama l'attenzione su questo punto M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 143.

<sup>50</sup> Il Presidente Mattarella ha espresso questo orientamento già in occasione della Cerimonia del ventaglio del 30 luglio 2015, ma si ricordino anche l'esternazione berlinese di Ciampi del 27 giugno 2003, in occasione dell'inaugurazione della nuova sede dell'ambasciata italiana, e la lettera di Napolitano del 6 marzo 2010, con la quale il Presidente rispondeva a due cittadini che gli chiedevano di non emanare il decreto legge n. 29 del 2010 (c.d. «salva-liste»).

<sup>51</sup> Così il messaggio del Presidente Scalfaro del 23 marzo 1998, che accompagnava il rinvio della legge recante «Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario» (A.S. 2524-B, XIII Legisl.).

<sup>52</sup> M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 139.

giudici costituzionali, istituendo in tal modo il Presidente un parallelismo con la Corte che non c'è e non può esserci, e di operare quale ostacolo anziché stimolo rispetto alla giurisprudenza e ai suoi percorsi<sup>53</sup>. Inoltre, in una fase come quella in corso, in cui si scaricano sull'attività di questi organi richieste che originano da una incapacità degli organi d'indirizzo di dettare un'agenda di attuazione e innovazione costituzionale, bisognerà prestare attenzione a che i richiami alla Corte e alla sua giurisprudenza operati dal presidente in tali rinvii non tendano piuttosto a sollecitare il possibile sviluppo di un circuito alternativo d'indirizzo dinanzi alla paralisi del circuito parlamento-governo costituzionalmente deputato a fissare quell'agenda<sup>54</sup>.

### **2.3. La prima volta dell'art. 117**

Se gli atti richiamati nei due precedenti paragrafi evidenziano una certa continuità nelle prassi in materia, c'è un ulteriore aspetto dei recenti interventi presidenziali in ambito legislativo che merita invece attenzione per il suo carattere di novità. Il rinvio della legge così come la promulgazione con messaggio operati dal Presidente in carica lasciano infatti intravedere nei vincoli e negli obblighi derivanti dall'art. 117, primo comma Cost. il terreno di un possibile ampliamento del controllo presidenziale sulla normazione primaria. A quanto risulta infatti è la prima volta che una richiesta di riesame venga motivata sulla base di tale parametro<sup>55</sup>, pur in combinato disposto con l'art. 3, comma 1 Cost.

Questa estensione del controllo presidenziale sulla legislazione si connette a un più complessivo allargamento del 'potere estero' del Presidente, che prende avvio con la Presidenza Ciampi per conoscere un'ulteriore espansione negli anni di Napolitano e che investe tanto la difesa quanto la politica estera e, in particolare, i rapporti con l'Unione europea, anche con momenti in cui la Presidenza ha manifestato orientamenti e promosso iniziative non sempre o non del tutto in linea con quelle del circuito parlamento-governo<sup>56</sup>, ovvero in cui il Presidente è apparso, più che il rappresentante, il responsabile effettivo della politica estera italiana.

Nel campo della politica estera, Ciampi e, ancor più, Napolitano hanno accresciuto la presenza del Colle sulla scena internazionale, e più volte ribadito che le particolari esigenze

---

<sup>53</sup> Si v. G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere"*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2009, pp. 3999 ss., con riferimento ai richiami alla sent. n. 24 del 2003 contenuti nei messaggi del Presidente Napolitano, del 2 e del 23 luglio 2008. Come già ricordato, analoghi richiami, stavolta alle sent. c.d. "gemelle", nn. 348 e 349 del 2007, si ritrovano nel messaggio che accompagna il rinvio alle Camere della "legge per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona e munizioni a grappolo" effettuato da Mattarella il 27 ottobre 2017.

<sup>54</sup> Un qualcosa di simile sembra essersi verificato in occasione del deciso impegno profuso dal Presidente Napolitano a favore della tesi della inemendabilità dei decreti legge in sede di conversione, fino alla pronuncia della Consulta n. 22 del 2012. Si veda a riguardo, F. CERRONE, *Fantasma della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, Napoli, 2016, spec. pp. 194 s., anche per indicazioni sulla vasta letteratura in argomento.

<sup>55</sup> Rimarca questo elemento di novità anche M. MALVICINI, *Alcune considerazioni*, cit., p. 6.

<sup>56</sup> V. ad es. G. DE VERGOTTINI, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali* 2/3 2011, p. 86 ss.

di continuità nella sfera delle relazioni internazionali chiamano in causa «una responsabilità specifica» del Presidente, chiamato in quanto rappresentante dell'unità nazionale a «rafforzare e trasmettere orientamenti largamente condivisi in seno alle istituzioni rappresentative [...] ovvero un approccio nazionale unitario, essenziale per la massima valorizzazione del ruolo dell'Italia sul terreno delle relazioni internazionali»<sup>57</sup>. Una tendenza analoga si registra nel campo della difesa e della politica militare, dove gli interventi presidenziali si sono fatti sentire sia attraverso i canali informali sia attraverso la presidenza ex art. 87, comma 9 Cost. del Consiglio supremo di difesa, che a seguito della riforma operata dalla legge n. 25 del 1997 ha visto rafforzata la propria posizione di fronte alle esigenze di gestione delle crisi internazionali apertesi nello scenario internazionale con il crollo del muro di Berlino<sup>58</sup>. Nella veste di Presidente di tale Consiglio, Ciampi dette un importante contributo alla definizione della posizione italiana rispetto alla guerra in Iraq del 2003, mentre le vicende riguardanti la partecipazione italiana all'intervento militare in Libia iniziato nel febbraio 2011 e quelle relative all'acquisto degli aerei Joint Strike Fighter – F35<sup>59</sup> evidenziano come con la presidenza Napolitano si sia ulteriormente accresciuto il ruolo del Consiglio e i margini presidenziali di intervento in materia, conferendo maggior continuità all'attività dell'organo e maggior trasparenza ai suoi lavori, facendone una sede di definizione di orientamenti su questioni di rilievo in seguito recepiti da Parlamento e Governo.

Anche maggiore l'attenzione che le recenti presidenze hanno prestato alle vicende europee, dato il rilievo costituzionale del processo d'integrazione e il rapporto che si sviluppa, all'interno di quel processo, tra unità nazionale e identità politica europea. Quelle vicende infatti hanno progressivamente sollecitato le presidenze a una reinterpretazione in chiave continentale del duplice compito che gli assegna l'art. 87, primo comma Cost., chiamandole per un verso a contribuire allo sviluppo delle istituzioni sovranazionali e, per altro verso, a richiamare l'attenzione in ambito nazionale sulle relative implicazioni e problematiche, in modo da «assicurare a un tempo l'unità della Nazione italiana e la continuità dell'ordine costituzionale in cui essa resta oggi collocata»<sup>60</sup>.

Ciampi si è distinto per la costante attenzione che ha prestato al processo che, da Nizza a Lisbona, avrebbe dovuto condurre all'adozione di una costituzione europea, ed è tornato a più riprese sulle esigenze di un rafforzamento del governo comune dell'economia che integri e orienti l'azione della Banca Centrale Europea, sui rapporti tra prospettive federali e confederali nella costruzione europea, e sull'importanza che l'Europa acquisisca di una

---

<sup>57</sup> Le due citazioni sono tratte rispettivamente dalla lettera inviata il 17 maggio 2000 da Ciampi al Presidente del Consiglio Amato e dalla conferenza tenuta da Napolitano presso L'ISPI il 6 febbraio del 2013. La decisa e costante presenza di Napolitano sulla scena internazionale è rimarcata ad es. da V. LIPPOLIS e G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., pp. 185 s. che ricordano il ruolo svolto dal Presidente in occasione della crisi libica del 2011, il particolare rapporto che intrattenne con la presidenza Obama e la dichiarazione congiunta con il Presidente francese Hollande sulla crisi di Gaza del 21 novembre 2012.

<sup>58</sup> Sulla riforma del Consiglio e sull'accresciuto ruolo presidenziale v. ad es. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, pp. 301 ss. e R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di Difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011, pp. 218 ss.

<sup>59</sup> Cfr. R. BELLANDI, *Gli F-35 tra Parlamento, Governo e Consiglio supremo di difesa*, in *Quaderni Costituzionali* 2014, pp. 406 ss.

<sup>60</sup> Così S. BARTOLE, *Il capo dello Stato e l'Europa*, in *Quaderni costituzionali* 2003, p. 12.

effettiva soggettività internazionale<sup>61</sup>. Napolitano ha ulteriormente accentuato i suoi interventi formali e, soprattutto, informali sia in direzione delle istituzioni sovranazionali<sup>62</sup> sia per rafforzare la partecipazione italiana a quel processo e garantire gli impegni assunti dal Paese in sede Ue<sup>63</sup>, anche in questo contesto rivelandosi in più di un'occasione l'ideatore più che il portatore delle strategie in concreto adottate dagli organi d'indirizzo politico. Nel corso del secondo mandato inoltre, dinanzi all'accentuarsi della crisi politica ed economica europea, al crescente rigore delle risposte della Ue e al diffondersi di sempre più esplicite e virulente pulsioni antieuropee, il Presidente ha ripetutamente manifestato l'esigenza che si apra un nuovo corso nelle politiche europee che rompa il circolo vizioso tra austerità e sviluppo e operi una più adeguata composizione tra «vincoli di sostenibilità finanziaria e stabilità monetaria» e «il dinamismo e lo spirito di solidarietà» che caratterizza la costruzione di una Europa unita<sup>64</sup>.

In questa prospettiva, i richiami al diritto internazionale ed europeo caratterizzanti il rinvio e la promulgazione operati dal Presidente Mattarella sembrano maturare all'incrocio di quelle tendenze espansive che da un quarto di secolo interessano le attribuzioni presidenziali in materia di potere estero e di controllo sulla legislazione, e che in qualche modo hanno a che fare anche con le modificazioni, stavolta in senso restrittivo, che interessano il rinvio presidenziale dopo la riforma costituzionale del 2012 in materia di equilibrio di bilancio.

E' vero che il rinvio ex art. 81 Cost. ha oggi una valenza diversa rispetto al passato, in quanto il controllo del Presidente si svolge solo un segmento dell'intera attività di programmazione economica e di bilancio. È anche vero, tuttavia, che sin dai tempi di Ciampi la Presidenza ha adeguato i suoi uffici proprio perché il controllo sui provvedimenti aventi natura finanziaria fosse il più approfondito e adeguato possibile e che il Colle continuerà a farsi garante del rispetto dell'obbligo di copertura, specialmente per quanto riguarda il problema della quantificazione degli oneri determinati da nuove leggi. Una parte importante del controllo sull'equilibrio di bilancio sarà dunque esercitata dal Presidente in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti con forza di legge, poggiando il sindacato presidenziale

---

<sup>61</sup> Si vedano ad es. i discorsi tenuti: all'Università di Bologna l'8 febbraio 2000; all'Università di Lipsia il 6 luglio 2000; al Quirinale il 18 febbraio 2002; al Collegio d'Europa di Bruges il 16 ottobre 2002.

<sup>62</sup> Si vedano ad es. la *lectio magistralis* tenuta all'Università Humboldt di Berlino, il 27 novembre 2007 e le dichiarazioni rilasciate alla stampa lo stesso giorno, dopo l'incontro con la Cancelliera Angela Merkel; il discorso tenuto al Quirinale il 25 settembre 2009 durante l'incontro con gli europarlamentari italiani; quello tenuto il 9 maggio 2010 in occasione della Festa dell'Europa; l'intervento all'Assemblea Nazionale della Repubblica di Slovenia del 10 luglio 2012 e quello del 21 novembre 2012 all'Assemblea Nazionale francese.

<sup>63</sup> Si ricordi il ruolo giocato dal Presidente nell'assicurare la partecipazione italiana all'intervento militare in Libano nel 2006, il peso che i richiami alla Ue e ai mercati hanno avuto nel passaggio dal governo Berlusconi all'esecutivo Monti (su cui cfr. A. RUGGERI, *L'art. 94 della Costituzione vivente: «il Governo deve avere la fiducia dei mercati»*, in *Percorsi costituzionali* 2/3 2011, pp. 15 ss.) e, non da ultimo, il sostegno manifestato – e non in sede di promulgazione, bensì in corso di approvazione della normativa – alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, al fine di adempiere agli obblighi assunti con il *Fiscal Compact*.

<sup>64</sup> Così nel secondo discorso d'insediamento, ma si vedano anche il discorso al Parlamento Europeo del 4 febbraio 2014, il comunicato stampa seguito all'incontro con il Consiglio Direttivo della BCE a Napoli il primo ottobre 2014 e la conferenza tenuta all'Accademia dei Lincei il 10 dicembre del 2014. Per una ricostruzione dell'ampia serie d'interventi caratterizzanti l'impegno europeistico di Napolitano, V. LIPPOLIS e G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., pp. 199 ss.



sulla documentazione tecnica dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio<sup>65</sup> e potendo il Presidente fare riferimento in tale sindacato, oltre che all'art. 81 Cost., anche alle previsioni della legge n. 243 del 2012, anche in questo caso (anzi, in questo caso a maggior ragione, dato il carattere "rinforzato" della legge in questione) nel solco di precedenti rinvii motivati dal necessario rispetto della legislazione di contabilità<sup>66</sup>. A ciò, si aggiunga che il peso dell'azione presidenziale nella quantificazione e copertura degli oneri – anche in ragione del fatto che la legge costituzionale n. 1 del 2012 formula il principio del bilancio in termini di *equilibrio* e non di *pareggio* – non si riduce all'effettivo rinvio di una legge, dal momento che «la possibilità del rinvio pende praticamente nel corso di tutto l'iter di formazione delle leggi di spesa»<sup>67</sup>, potendo il Presidente esercitare – costantemente e in varie forme – durante quell'iter un intervento preventivo attraverso i suoi strumenti di *moral suasion* in nome del necessario rispetto di un precetto costituzionale che pone vincoli importanti al legislatore in ordine ai limiti delle risorse<sup>68</sup>.

Tornando al primo caso di rinvio ex art. 117 comma 1. Cost., va anche rilevato come, rispetto ad altri parametri, l'articolo in questione sembri in questo caso permettere un agevole intervento del Presidente, date le precise indicazioni provenienti dal quadro normativo inter o sovranazionale di riferimento<sup>69</sup>. Un rinvio, come evidenziano la stessa tessitura del messaggio presidenziale e i richiami in esso presenti a precedenti decisioni della Consulta in materia, che pare operato anche al fine di evitare una successiva declaratoria d'incostituzionalità, resa più probabile dal combinarsi della violazione dell'art. 117 co. 1 Cost. con la violazione del principio ex art. 3, comma 1 Cost. della parità di trattamento per la medesima condotta, e dal momento che l'art. 62 comma 2 su cui si centra la richiesta di riesame avrebbe depenalizzato non soltanto le future condotte, ma anche quelle commesse pri-

---

<sup>65</sup> Già nel passato si sono avuti rinvii di leggi motivati con richiami a pareri espressi dalle Commissioni parlamentari di Bilancio e a valutazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato. Sul ruolo svolto dall'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi presso la Segreteria Generale della Presidenza della Repubblica, all'epoca creata dal Presidente Ciampi nel 1999 all'indomani della sua elezione, si veda G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in ID., *I Guardiani del Bilancio*, Venezia, 2003, 89 ss.

<sup>66</sup> E considerazioni analoghe possono farsi con riguardo alla presentazione dei d.d.l. governativi, ovviamente in questa ipotesi trattandosi di accompagnare l'autorizzazione con lettere contenenti osservazioni e indicazioni al Governo, ma senza potere, di fatto, bloccare l'iter.

<sup>67</sup> Così N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggramento*, Roma, 2007, p. 145.

<sup>68</sup> Un intervento preventivo che, anche in ragione della flessibilità dell'impianto della riforma del 2012, meno risente dei limiti intrinseci che caratterizzano l'eventuale intervento della Corte, nonostante la riforma del bilancio comporti un significativo margine d'intervento per un sindacato di costituzionalità che assuma a parametro la nuova disciplina, e non precluda in alcun modo alla Consulta di pronunciare decisioni 'che costano'. Cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 22 novembre 2013, p. 36, per il quale proprio la «flessibilità dell'impianto della novella del 2012 induce a ritenere che una parte significativa della partita sul rispetto dei suoi precetti si giocherà al Palazzo del Quirinale prima che al Palazzo della Consulta».

<sup>69</sup> Rispetto al quale si è già ricordato che le Convenzioni richiamate nel rinvio impongono espressamente agli Stati di contrastare con sanzioni penali la produzione di quegli armamenti.

ma dell'entrata in vigore della legge, «rispetto alle quali, mancando una disciplina transitoria, non sarebbero applicabili neppure gli illeciti amministrativi»<sup>70</sup>.

Sarà interessante vedere se e quale sarà il seguito di questo ricorso presidenziale al parametro dell'art. 117, comma 1 Cost. Se infatti è innegabile il mutato cambio di clima e d'interpretazione del ruolo tra il Presidente Mattarella e il suo predecessore, è anche vero che permangono, sia in ambito nazionale sia in ambito Ue, tutta una serie di fattori di crisi che negli ultimi lustri hanno contribuito ad accrescere la mediazione presidenziale nei rapporti tra Italia ed Europa.

### **3. Osservazioni conclusive. Mutamenti del controllo presidenziale sulle leggi e garanzie costituzionali**

Già nell'introdurre queste pagine si è rilevato che i mutamenti intervenuti nell'ultimo quarto di secolo nei modi, negli strumenti e nei limiti del controllo presidenziale sulle leggi sono legati a un processo di trasformazione della forma di governo che nell'ultimo lustro ha conosciuto un nuovo importante arresto. La presidenza Mattarella sembra dunque chiamata a svolgersi all'interno di una transizione ancora incompiuta, che non pare destinata a trovare soluzione in tempi brevi e al cui interno la figura e il ruolo del Presidente hanno conosciuto importanti ripensamenti.

All'interno di queste dinamiche, i mutamenti intervenuti nelle attribuzioni presidenziali riguardanti la funzione legislativa sembrano riconducibili in particolare ad una crisi ancora irrisolta della politica, dei suoi protagonisti – i partiti – e della loro azione dentro e fuori le istituzioni: una crisi, dunque, tanto della rappresentanza quanto dell'indirizzo politico. Anche in questo ambito, dunque, il Presidente in carica sembra destinato a giocare, *volens nolens*, un ruolo rilevante e delicato, che continuerà a interrogare gli studiosi riguardo ai limiti costituzionali e alla complessiva ricollocazione dell'azione presidenziale tra i poli della “garanzia” e dell’“indirizzo”, e proprio il rilievo che il controllo sulle leggi acquista nella complessiva configurazione del ruolo costituzionalmente assegnato al Presidente sollecita, in conclusione, qualche rapida ulteriore riflessione intorno alle tensioni che le dinamiche in atto da un trentennio aprono rispetto al quadro costituzionale in materia e a diffuse ricostruzioni della presidenza repubblicana.

I mutamenti che negli ultimi venticinque anni hanno interessato gli interventi presidenziali in ambito legislativo rispetto al quadro disegnato dagli articoli 73 e 74 Cost. confermano sul terreno delle fonti le tensioni che hanno investito la forma di governo nella stagione maggioritaria. Il concentrarsi dei tentativi di riforma che in questo tempo si sono succeduti sui

---

<sup>70</sup> V. Senato della Repubblica - XVII Legislatura, Doc. I, n. 2., *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., con rimando a Cassazione penale, sezioni unite, sentenza n. 25457 del 2012. Richiama l'attenzione su questi aspetti G. L. GATTA, *Elusione di un obbligo internazionale di incriminazione: il Presidente Mattarella rinvia alle Camere ex art. 74, co. 1 Cost. la legge sul contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 1° novembre 2017.

problemi di efficienza e stabilità dei governanti, a scapito delle ragioni di tutela e di garanzia delle minoranze hanno rafforzato, non senza fondate contestazioni<sup>71</sup>, una risalente lettura del Presidente quale garante “politico” del rispetto dei principi fondamentali e del complessivo funzionamento del sistema dinanzi alla crisi istituzionale e alla esasperazione della conflittualità politica. Questa attribuzione di un ruolo di garanzia alla figura presidenziale, originariamente maturata in presenza di un sistema politico omogeneo e capace di funzionamento<sup>72</sup>, nell’attuale contesto appare dunque riconducibile piuttosto all’incompiutezza del tentativo patrio di riforma maggioritaria ed ha conosciuto un particolare sviluppo riguardo alle attribuzioni presidenziali in materia di leggi e atti equiparati, indirizzandosi al Colle quelle richieste di tutela delle minoranze politiche che precedentemente venivano assorbite da una serie di meccanismi di autoregolazione allestiti dai regolamenti parlamentari e da una serie di regole convenzionali in materia, a partire dall’attribuzione della Presidenza di almeno un’assemblea (in genere la Camera dei Deputati) a un partito di opposizione.

Gli studiosi che hanno indagato le trasformazioni del vaglio presidenziale sui processi di produzione normativa alla luce di questo investimento garantista sulla figura, hanno evidenziato le conseguenze di queste trasformazioni sui rapporti tra Presidente e Corte costituzionale; hanno rilevato le profonde differenze tra le ‘cassette degli attrezzi’ a disposizione dei due organi e tra gli ambiti di esplicazione dei rispettivi interventi; e, infine, hanno diffusamente ricondotto la maggior esposizione che in questa stagione ha caratterizzato gli interventi di Presidenza e Consulta, anche in ambito normativo, ad un operare di questi organi secondo una sorta di «fisarmonica»<sup>73</sup>: pronti a ridursi dinanzi a un circuito d’indirizzo funzionante e autopropulsivo e a espandersi quando quel circuito s’interrompe, nelle situazioni di malfunzionamento quando non di vera e propria crisi.

Tuttavia, sembra valere anche per la Presidenza quanto di recente è stato evidenziato con riguardo alla Corte, la quale – in un simile scenario – non solo non può sistematicamente operare in direzione contromaggioritaria, in antagonismo con Parlamento e Governo, ma non ha neppure titolo né competenze per indicare autonomamente, in assenza di un Parlamento che legiferi e ‘faccia politica’, la direzione di marcia delle dinamiche di attuazione e innovazione costituzionale<sup>74</sup>. La stagione di Napolitano sembra evidenziare che, quando la fisarmonica si allarga, come la Corte anche il Presidente necessita, per un corretto esercizio dei suoi poteri, di un Parlamento che individui quelle linee di sviluppo costituzionale; perché anche in simili fasi è al Parlamento che la forma di governo delineata in Costituzione asse-

---

<sup>71</sup> La tesi di un Presidente-garante è da tempo e con dovizia di argomenti contestata ad es. da M. LUCIANI, del quale si v. ad es. già, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica*, cit., spec. pp. 17 ss., nonché più di recente, ID., *Un giroscopio costituzionale*, cit., spec. pp. 11 ss.

<sup>72</sup> Il nesso tra la configurazione garantistica della Presidenza, da una parte, e, dall’altra, l’omogeneità e l’autopropulsività del sistema politico emerge in particolare nella riflessione S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell’Autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992.

<sup>73</sup> L’immagine – secondo G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri* 3/2012, p. 8 – si dovrebbe a Giuliano Amato.

<sup>74</sup> Si veda a riguardo G. REPETTO, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, spec. pp. 282 ss. e pp. 307 ss.

gna il compito di dettare quelle linee. Il rischio, altrimenti, non è tanto o solo quello di una fuoriuscita dalla forma parlamentare in direzione semipresidenziale, quanto piuttosto quello di sottoporre l'agire presidenziale, in assenza di quelle direttive parlamentari, a una sorta di cortocircuito nel quale non è il Parlamento a indicare al Presidente la direzione di attuazione/riforma della Costituzione, ma è il Presidente a svolgere un'opera di promozione attiva di un programma di riforme attorno al quale addensare una maggioranza parlamentare in grado di sostenere un esecutivo che le realizzi.

Al contempo, l'accentuarsi del carattere garantista dell'agire presidenziale non appare neppure irrelato dalle dinamiche e dalle tensioni che nell'ultimo quarto di secolo hanno interessato l'altra e non meno rilevante garanzia prevista dall'ultimo titolo della Costituzione: la revisione costituzionale, il suo procedimento e i suoi limiti. Non di meno, questo versante dei rapporti tra Presidenza e garanzie costituzionali sembrerebbe meno indagato di quello tra dirimpettai del Colle, laddove non si dovrebbero trascurare le convergenze tra revisione e prestazioni presidenziali di tutela attorno a un'interpretazione costituzionale chiamata a tener conto della "lunga durata"<sup>75</sup>, secondo un'idea di garanzia costituzionale quale strumento di una *preservazione* nel tempo dell'ordinamento, irriducibile a una logica di conservazione legata alle esigenze di continuità e necessariamente comprendente un carattere di innovazione capace di adeguamento agli inevitabili mutamenti che nel tempo si sviluppano<sup>76</sup>. Una visione consapevole dell'ampiezza delle garanzie costituzionali, della pluralità di interessi e valori che ne costituiscono l'oggetto e delle differenti temporalità caratterizzanti l'agire dei vari congegni di tutela, e per questo meglio rispondente delle tradizionali garanzie dello Stato di diritto alle complesse esigenze di svolgimento della vita costituzionale di un ordinamento profondamente improntato ai principi della democrazia pluralista e a un impegno di trasformazione sociale qual è quello tragiurato dal testo repubblicano<sup>77</sup>.

Le relazioni tra capo dello Stato e revisione costituzionale dipanatesi lungo il trascorso decennio inducono a chiedersi se la Presidenza, al di là della funzione di "garante passivo"<sup>78</sup> della Costituzione, non si sia prestata invece, all'interno di una convenzione intervenuta

---

<sup>75</sup> Di recente ha richiamato l'attenzione sul punto M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 15.

<sup>76</sup> Su questa costitutiva ambivalenza delle garanzie costituzionali, orientate al contempo ad assicurare continuità e mutamento, convergono interpretazioni della nozione molto diversificate. Da chi muove da una rigorosa definizione formale e tecnico-giuridica della garanzia costituzionale (come ad es. S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XVIII, Milano, 1969, pp. 490 ss. e A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa* (1950), ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, Vol. I, pp. 222 ss.) a chi invece muove invece da una definizione più ampia del concetto, guardando piuttosto alle pluralità di interessi e valori che richiedono tutela e all'adeguatezza dei vari congegni di garanzia rispetto ai fini loro attribuiti (è il caso ad es. di C. MORTATI, di cui si v. almeno la parte VII delle sue *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed. Padova, 1976, t. II, pp. 1223 ss., ma anche di E. TOSATO, *La garanzia delle leggi costituzionali*, cit., pp. 131 ss. e di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Torino, 1982, pp. 516 ss.)

<sup>77</sup> Cfr. ad es. A. A. CERVATI, *Le garanzie costituzionali nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA e P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, spec. pp. 421 ss.

<sup>78</sup> Cfr. ad es. F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in *Id.*, *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014, spec. 7 ss., ma già S. GALEOTTI e B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pp. 421 ss., avevano evidenziato l'emergere accanto a un'opera di ga-

tra i soggetti costituzionali, a svolgere piuttosto il ruolo di garante non della Costituzione, ma di un progetto di riforma costituzionale e di una transizione nel corso della quale le forze politiche hanno chiesto al Presidente da una parte di agevolare una reinterpretazione maggioritaria della costituzione vigente e dall'altra di lasciare la strada aperta a una riforma istituzionale per via al contempo elettorale e costituzionale che sancisse definitivamente l'approdo a un parlamentarismo maggioritario all'interno del quale il sistema politico avrebbe trovato la sua definitiva ri-legittimazione dopo le tempeste di Tangentopoli<sup>79</sup>.

La perdurante incompiutezza di questa trasformazione ha contribuito ad accentuare questo ruolo presidenziale di garante della transizione, fino alla prima rielezione di un Presidente che ha profuso nei suoi mandati un deciso impegno a favore delle riforme istituzionali ed al cui felice esito aveva espressamente condizionato l'accettazione del secondo mandato. In questa indeterminazione, non è sempre agevole comprendere se gli interventi del Quirinale si siano mossi ancora dentro alle pur larghe maglie della trama costituzionale della forma di governo parlamentare o se invece la Presidenza non abbia talvolta finito per farsi promotrice di uno specifico e non ancora realizzato progetto di riforma costituzionale, il quale – se forse non può dirsi in aperto contrasto con il disegno costituzionale – appare comunque distante sia dalle competenze presidenziali e sia dalle «correnti profonde della società», da una serie di «invarianti della storia nazionale»<sup>80</sup>. Correnti e invarianti che forse hanno contribuito ai fallimenti dei tentativi di riforma più di quanto non dicano i numeri dei referendum costituzionali e la contingente dislocazione delle forze politiche, e che dovrebbero costituire fondamentali coordinate di riferimento dell'agire presidenziale a tutela della durata nel tempo di una costituzione con la quale la figura presidenziale si trova in una specifica relazione di prossimità, sia nella sua qualità di capo dello Stato sia, soprattutto, perché rappresentante di una unità nazionale che, nelle vicende costituenti e fino agli anni Novanta, si è costruita a partire da un forte ruolo unificante del testo e del discorso costituzionale, ruolo che invece pare sempre più entrato in crisi in quest'ultimo trentennio, mentre la perdurante inadeguatezza delle forze sulla scena politica ad assolvere i delicati compiti di rappresentanza e di indirizzo che la Costituzione assegna loro, continua ad alimentare quella conflittualità da tempo caratterizzante la dialettica politica nazionale, pur nel ricombinarsi degli equilibri di forza, e che ha costituito una delle principali premesse della espansione dei compiti richiesti al Presidente della Repubblica, anche riguardo alla funzione legislativa, oltre che dei mutamenti che ne hanno interessato la figura in questa lunga e incompiuta transizione.

---

ranza passiva, di una «garanzia attiva» che il Presidente della Repubblica sarebbe venuto a svolgere nella presente contingenza storica.

<sup>79</sup> È la tesi di recente di recente argomentata da M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., pp. 139 ss., ma v. già la voce di Serio Galeotti e Barbara Pezzini richiamata alla nota precedente.

<sup>80</sup> Così M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 15.