

LA «DIFESA» DELLA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEGLI ORGANI PARLAMENTARI NELLE PROCEDURE NORMATIVE AFFIDATA ALLE ESTERNAZIONI DEL PRESIDENTE NAPOLITANO.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La «compressione» del ruolo del Parlamento nel sistema delle fonti di produzione del diritto. – 2.1. *Il procedimento legislativo in materia finanziaria e di bilancio.* – 2.2. *L'abuso della decretazione d'urgenza e delle ordinanze della Protezione civile.* – 2.3. *I decreti delegati.* – 2.4. *La «marcata» eterogeneità del contenuto delle leggi.* – 3. Rilievi conclusivi.

1. Premessa.

È nota l'intrinseca complessità della qualifica di Capo dello Stato attribuita, dall'art. 87, c. 1, Cost., all'organo costituzionale Presidente della Repubblica¹. Da qui alla ritenuta «ambivalenza» del ruolo e delle funzioni del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare tracciata dalla nostra Carta costituzionale, il passo è breve². Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, se ne dichiarava consapevole: «so ... bene come essere tacciati di scarso interventismo o di eccessivo interventismo sia un rischio che corrono tutti i Capi di Stato non esecutivi, chiamati, senza dubbio, a non interferire nella sfera d'azione delle forze politiche e del governo, ma che, nello stesso tempo, non possono ridursi a figure di silenziosi e inerti spettatori»³. Rispondendo a «qualche fiero guerriero» che lo accusava di intervenire «con la piuma d'oca»⁴, riteneva che

¹ «Varie considerazioni escludono che la qualifica, nel nostro ordinamento, possa considerarsi puramente riassuntiva delle funzioni che l'art. 87 e qualche altro della Costituzione e alcune leggi ordinarie conferiscono al Presidente della Repubblica, e che perciò la nostra Costituzione, enumerando le funzioni del Presidente, abbia inteso spiegare che cosa significhi essere Capo dello Stato. Innanzi tutto si oppone a questa tesi la lettera stessa dell'art. 87 Cost. che dichiara separatamente che il Presidente della Repubblica è Capo dello Stato ed è titolare delle funzioni poi indicate. In secondo luogo, e più sostanzialmente, sta in contrario che la qualifica non è attribuita unicamente al nostro Presidente della Repubblica dalla Costituzione italiana, ma in genere ... a monarchi e presidenti di repubblica quali che ne siano le funzioni. Il titolo, nella prassi, è dunque indipendente dalle funzioni affidate concretamente in Italia all'organo qualificato e ha un significato generale cui è da presumere si riferisca la nostra Costituzione quando la attribuisce al Presidente della Repubblica»: così si esprimeva C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. del diritto*, VI, Milano, 1960, pag. 224.

² G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica - Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1983, pag. 142, ritiene che «capo dello Stato» sia una qualità dell'organo Presidente della Repubblica volta ad «impersonare l'unità della comunità statale, la sua continuità, e quindi l'unità e la continuità dell'apparato statale che di questa comunità è la struttura portante». Da qui la «ambivalenza» della figura «capo dello Stato», in quanto «quali che siano i poteri nominati conferiti dalla Costituzione scritta, ogni capo di Stato ha in sé la duplice potenzialità di ridursi ad organo puramente simbolico oppure, all'altro estremo, ad organo politico preminente ... Tutto questo può avvenire senza alcuna modificazione esteriore del testo costituzionale, ma semplicemente in fatto attraverso un diverso esercizio dei poteri di capo dello Stato consentito o imposto dalle vicende politiche» (pag. 145). Non è un caso che autorevole dottrina sia giunta a descrivere il Capo dello Stato come «reggitore dello Stato», nei periodi di crisi del sistema parlamentare (C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. del diritto*, VI, Milano, 1960, pag. 237); ed altra autorevole dottrina gli riconosca la titolarità di una «funzione di indirizzo politico generale (o costituzionale) ... tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti e tendente ad attuare i fini costituzionali permanenti» (P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pagg. 307-308).

³ Discorso del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nell'«Incontro con l'Associazione Stampa Parlamentare in occasione della cerimonia della consegna del "Ventaglio"», tenutosi il 24 luglio 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=784>.

⁴ L'accenno è riferito ad Antonio Di Pietro, *leader dell'Italia dei Valori* (M. BREDI, *Napolitano: chi mi critica non conosce la Carta*, in *Corriere della sera*, 21 luglio 2009, pagg. 2-3; C. GELONI, *Napolitano spiegato a Di Pietro*, in *Europa*, 21 luglio 2009, pag. 2; F. BIANCHINI,

fosse «sempre meglio ... che un vano rotear di scimitarra. Chi poi invoca, polemicamente e di continuo, poteri e perfino doveri d'intervento che non ho, mostra di aver compreso poco della Costituzione e della forma di governo, non presidenziale, che essa ha fondato»⁵.

In linea con autorevole ricostruzione dottrinale⁶, dichiarava che «Quella del Capo dello Stato "potere neutro", al di sopra delle parti, fuori della mischia politica, non è una finzione, è la garanzia di moderazione e di unità nazionale posta consapevolmente nella nostra Costituzione come in altre dell'Occidente democratico»⁷. Pertanto, è «solo per richiamare l'attenzione sul rispetto delle regole vigenti che interviene discretamente il Presidente della Repubblica, guardandosi bene dall'interferire nella dialettica parlamentare, dall'assumere un ruolo improprio di colegislatore»⁸.

Napolitano: meglio la piuma che la scimitarra, in *Secolo d'Italia*, 21 luglio 2009, pag. 3), che aveva criticato il Presidente della Repubblica per aver promulgato la legge in materia di sicurezza (legge 15 luglio 2009, n. 94, in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2009-07-24&annoatto=2009&numeroatto=94&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=009G0096&newsearch=1&classeprv=1&paginaadmostrare=1&tmsp=1297955603202>). La promulgazione era accompagnata da una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri della Giustizia e dell'Interno (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8874>), volta ad esprimere perplessità relativamente alla tecnica legislativa e al contenuto di alcune disposizioni.

⁵ «Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione della cerimonia del Ventaglio», del 20 luglio 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1602>.

⁶ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pagg. 963-964, osserva che «il Presidente, perché è indipendente dalle parti e dagli altri poteri, è anche *al di sopra* delle parti e degli altri poteri. Egli è il *capo dello Stato* e a lui sono conferite le attribuzioni che richiedono la presenza dello Stato nella sua maestà ed unità ... Quest'organo è rappresentante dell'unità perché è l'unico, nell'ordinamento, che accetti di restare estraneo all'attività di governo e che non sia in grado di influire su di essa; è un organo che resta appartato per riservarsi al compito unico ed esclusivo di controllare il funzionamento del sistema e di intervenire per eliminarne i possibili guasti; è un organo che rinuncia ad una parte della sua libertà per servire alla libertà di tutti gli altri». S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, pagg. 425 ss., sottolineano che la «posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, vista globalmente nell'insieme dei suoi aspetti strutturali e funzionali, è contrassegnata dal carattere dell'*imparzialità* della funzione e dall'*indipendenza*, della struttura, da ogni altro potere»; in particolare, il «ruolo del Presidente della Repubblica ... è quello di un *supremo garante della Costituzione, nei suoi valori obbiettivi e permanenti*, valori che fanno tutt'uno con la garanzia dell'integrità dell'ordinamento statale, nella sua unità, continuità ed indipendenza».

⁷ «Testimonianza del Presidente Napolitano alla cerimonia in occasione del centenario della nascita di Norberto Bobbio», in data 15 ottobre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1662>.

⁸ «Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della Cerimonia del Ventaglio», del 28 luglio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1300>. La sottolineatura del ruolo «discreto» del Capo dello Stato, concentrato sul solo «rispetto delle regole vigenti» fa da premessa alla giustificazione dell'intervenuta promulgazione del c.d. lodo Alfano (legge 23 luglio 2008, n. 124, recante «Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato» (<http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2008-07-25&annoatto=2008&numeroatto=124&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=008G0148&newsearch=1&classeprv=1&paginaadmostrare=1&tmsp=1298632438347>)). Promulgazione che aveva suscitato più di una critica da parte delle opposizioni parlamentari, in particolare quella dell'Italia dei Valori, oltre che dissapori all'interno del Pd, espressi da un editoriale dell'allora direttore del quotidiano «l'Unità», Antonio Padellaro (D. DALERCI, *Napolitano fa litigare il Pd*, in *il Manifesto*, 25 luglio 2008, pag. 4; G. DE MARCHIS, *L'Unità: "disagio" per la firma di Napolitano ma Veltroni lo difende: "È un atto dovuto"*, in *la Repubblica*, 25 luglio 2008, pag. 5). In tutta risposta, il Presidente della Repubblica, nel discorso in oggetto, affermava, a proposito della promulgazione della legge Alfano, di averne «nel modo più meditato e motivato firmato la promulgazione, indipendentemente - com'è mio dovere - da sollecitazioni in qualsiasi senso. Mio solo punto di riferimento è stata, nei termini che ho indicato, la sentenza emanata nel 2004 dalla Corte Costituzionale. Ogni altro giudizio sulla legge Alfano appartiene - legittimamente - alla politica: non può coinvolgere o chiamare in causa il Presidente della Repubblica. Si stia attenti, da parte di tutti, a doverose distinzioni di posizioni e di ruoli». Come noto, il Presidente della Repubblica aveva già emesso un comunicato, in data 2 luglio 2008, in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge governativo alle Camere nel quale chiariva che unico «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» (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7310>). Ribadiva la propria posizione nella nota del 23 luglio 2008 relativa alla promulgazione della legge in materia di sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, concludendo che «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» (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7410>). 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 www.associazionedeicostituzionalisti.it, ritiene che l'intervento di *moral suasion* del Presidente della Repubblica, al fine di scongiurare l'inserimento della previsione sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato nella legge di conversione del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, c.d. «pacchetto sicurezza», per inserirla in un apposito disegno di legge, comporti non solo un'anticipazione ed un tendenziale esaurimento del «vero controllo» del Presidente in un momento antecedente a quello della promulgazione (quello della autorizzazione alla presentazione del disegno di legge al Parlamento), ma testimoni - altresì - una «involutione della nostra forma di

Più nello specifico, il Presidente Napolitano riteneva «di avere un solo fondamentale dovere che è quello di rappresentare l'unità nazionale quale si esprime attraverso il complesso delle sue istituzioni perché punto di riferimento sono e resteranno fino all'ultimo giorno del mio mandato solo le istituzioni. Poi c'è la dialettica delle forze politiche, delle forze sociali, ma non è lì che mi compete intervenire e tantomeno interferire»⁹. E l'«equilibrio nel rapporto tra le istituzioni è problema che presenta diversi aspetti, tutti meritevoli di grande attenzione. Molto importante è il rapporto tra Governo e Parlamento: nessuna esigenza di governo può giustificare forzature e distorsioni, e a tale proposito mi sono adoperato e intendo adoperarmi»¹⁰. Il Parlamento andava inteso, secondo il Capo dello Stato, come «il luogo del confronto, così come il luogo delle convergenze necessarie, ... : lì, alla luce del sole, senza ombra di equivoci e sospetti, si può mettere alla prova la capacità propositiva di ciascuno schieramento, di ciascuna forza politica. Si definiscono lì anche le agende e le priorità: nei Regolamenti di Senato e Camera è sancito che il programma dei lavori viene redatto tenendo conto sia «delle priorità indicate dal governo» sia «delle proposte avanzate dai gruppi parlamentari»»¹¹. Riteneva, quindi, di indirizzare il proprio impegno «a valorizzare sempre il profilo e i poteri del Parlamento come istituzione «cardine» della democrazia repubblicana. L'invito a un ampio ascolto dell'opinione pubblica, delle forze sociali, del «paese reale» e alle convergenze o all'avvicinamento delle posizioni, in Parlamento, su scelte di più rilevante portata e valenza, è un dovere che sento come proprio del Presidente della Repubblica quale lo vollero i Costituenti, definendolo «magistrato di persuasione», chiamato a «rappresentare e impersonare l'unità e la continuità nazionale»»¹². Dovere tanto più pressante in quanto «E' tuttavia un fatto innegabile che nel 2008-2009 il governo ha esercitato intensamente i suoi poteri, non ha trovato alcun impedimento, a nessun livello, a decidere e attuare tutti i provvedimenti che ha giudicato opportuni per reagire alla crisi finanziaria ed economica. E' stato invece compresso - per le modalità adottate nel corso del tempo da parte di governi rappresentativi di diversi e opposti schieramenti - l'esercizio del ruolo del Parlamento: ruolo che si esplica non solo con la libertà di discutere, ma con la libertà di pronunciarsi attraverso il voto sulle disposizioni di legge sottoposte al suo esame e sulle relative proposte di modifica»¹³. Questi «seri elementi di criticità» nel «rapporto tra governo e Parlamento, come rapporto funzionale e come cardine dell'equilibrio costituzionale», si riflettevano, altresì, negativamente «sul livello qualitativo dell'attività legislativa e sull'equilibrio del sistema delle fonti»¹⁴. All'opposto, secondo Costituzione, i rapporti tra le due istituzioni avrebbero dovuto dispiegarsi «in modo da consentire il più attento vaglio delle soluzioni legislative da adottare, specie quando si tratti di problemi particolarmente complessi. In tali casi, il tempo che può prendere l'esame di un provvedimento da parte delle Camere, anche attraverso laboriosi approfondimenti e ripensamenti, non deve considerarsi qualcosa di abnorme, uno spreco, un segno di disfunzione. In tutti i paesi democratici il procedimento legislativo richiede grande attenzione e riflessività, implica una seria considerazione di tutte le posizioni e le opzioni in campo, non sopporta chiusure pregiudiziali e rigidità sui testi proposti all'esame»¹⁵. Ne derivava la necessità, secondo il Presidente Napolitano, che le istituzioni rappresentative, in primo luogo il Parlamento, riguadagnassero «credibilità e

governo», in particolare una «progressiva emarginazione del Parlamento dal circuito della decisione politica, ovvero - in termini più propriamente di diritto costituzionale - della crisi progressiva della funzione legislativa del Parlamento tutta a favore dell'organo Governo. In fondo il comportamento dei soggetti politici, ma anche dell'operato del Capo dello Stato in questo caso, presupponeva un Parlamento privo di ogni autonomo ruolo, non in grado di assumere una sua libera decisione nel corso dell'iter di formazione della legge, o quantomeno soggetto debole, non in grado di evitare i gravi vizi temuti dal Presidente»

⁹ «Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con gli assessori ed i consiglieri comunali e provinciali di Bergamo», tenutosi in data 2 febbraio 2011, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2082>.

¹⁰ «Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della cerimonia del Ventaglio», tenutosi il 23 luglio 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1052>.

¹¹ «Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della Cerimonia del Ventaglio», tenutosi il 28 luglio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1300>.

¹² «Intervento del Presidente della Repubblica alla Cerimonia di consegna del Ventaglio», tenutosi il 23 luglio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1912>.

¹³ «Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica», tenuto il 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>.

¹⁴ «Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica», tenuto il 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>.

¹⁵ «Intervento del Presidente della Repubblica alla Cerimonia di consegna del Ventaglio», effettuato il 23 luglio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1912>. L'intervento prosegue evidenziando che «può essere utile, per evitare semplificazioni eccessive e sommarie polemiche su quel che la nostra Costituzione può consentire o non consentire, riflettere sul fatto che mentre da noi è stato possibile approvare tra giugno e luglio una rilevante manovra di aggiustamento dei conti pubblici, in Germania - nel pieno rispetto delle prerogative di quel Parlamento - le misure adottate in linea di massima dal governo e annunciate il 7 luglio saranno definite, insieme col documento di programmazione finanziaria, solo all'inizio di settembre e diventeranno legge di bilancio, a conclusione della apposita sessione in Commissione, con voto dell'assemblea del Bundestag non prima di dicembre».

prestigio tra i cittadini», in quanto «nulla può sostituire la ricerca di intese, la scelta di soluzioni largamente condivise in Parlamento, specie per riforme di ampio respiro che ormai si impongono nell'interesse generale»¹⁶. L'apprezzamento per il disteso e compiuto confronto nella dialettica tra maggioranza ed opposizione in seno alle Assemblee parlamentari veniva ufficialmente sanzionato e promosso attraverso la pubblicazione di una nota presidenziale (in occasione della approvazione della legge di conversione del decreto legge n. 195/2009¹⁷) che esprimeva «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»¹⁸.

Il consolidarsi di una difesa presidenziale sulle prerogative dell'istituzione parlamentare, in particolare, su quelle attinenti ai processi di produzione normativa ed al conseguente assetto delle fonti del diritto, segnava una «torsione» del ruolo di garanzia verso un maggiore attivismo¹⁹, sia mediante la *moral suasion*²⁰ che con promulgazioni «atipiche»²¹, per giungere a veri e propri interventi interdittivi²². Allo scopo, gli strumenti di cui il Presidente Napolitano riteneva di potersi avvalere erano sia di stampo formale che, in linea con una consolidata prassi, informale²³: la «tesi dell'improprietà o arbitrarietà di ogni espressione di dubbi,

¹⁶ «Messaggio del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione del 2 giugno, Festa Nazionale della Repubblica», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1010>.

¹⁷ Trattasi della legge 26 febbraio 2010, n.26: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenza nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2010-02-27&annoatto=2010&numeroatto=26&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0041&newsearch=1&classeprv=1&pagina=mostrare=1&tmsp=1297950007724>.

¹⁸ Comunicato del 19 febbraio 2010 con cui «Il Presidente della Repubblica esprime compiacimento per il positivo confronto tra maggioranza e opposizione sul decreto Protezione Civile», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9724>.

¹⁹ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it, si chiede se l'infiltrarsi degli interventi presidenziali sia per numero che per capacità di incidenza sia imputabile al merito di provvedimenti oggettivamente discutibili oppure risponda ad un'esigenza complessiva del sistema politico-istituzionale legata alla forma di governo in via di ridefinizione all'interno di un contesto bipolare. «Come dire che, facendosi naturalmente più accesa la dialettica tra gli opposti schieramenti in campo, viene naturalmente portata a continue sollecitazioni e accelerazioni l'intraprendenza presidenziale, specie a finalità arbitrale. Non a caso, pressoché quotidiana, infaticabile, è l'opera di persuasione svolta dal Presidente nei riguardi delle forze politiche contrapposte, col richiamo ai valori unificanti che stanno a base dell'intera comunità politica organizzata. In questo quadro, proprio la rappresentanza dell'unità nazionale diventa la "funzione" che più di ogni altra è proiettata in primo piano sulla scena».

²⁰ T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, pagg. 240-241, ritenuta applicabile la distinzione tra la «manifestazione» e la «esternazione» del pensiero anche al Presidente della Repubblica, afferma che il Presidente «può manifestare il suo pensiero sia oralmente sia per iscritto, mediante lettere, appunti telegrammi, ecc. La Costituzione gliene dà diritto. Diritto che può anche divenire dovere, tutte le volte in cui la manifestazione rappresenta l'unico, od il più efficace, strumento per l'esercizio della sua funzione di garante politico della Costituzione e, più in particolare, per l'esercizio dei suoi poteri di impulso e persuasione. Bene può accadere, inoltre, che il Presidente intrattenga una serie di rapporti informali con il governo ... nel corso dei quali, nella sua veste di garante del rigore costituzionale, ammonisca, consigli, esprima il suo dissenso, suggerisca modifiche al contenuto degli atti sottoposti alla sua firma, manifesti cioè le sue motivate opinioni su determinati provvedimenti o decisioni che hanno, o possono assumere, rilevanza politica».

²¹ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ritiene che il «potere di influenza si dirige, nelle circostanze attuali, a favorire la formazione del consenso tra le forze politiche intorno ad alcune regole che garantiscono la fluidità di funzionamento del sistema. Se in passato il Capo dello Stato operava spesso in veste di garante dell'unità della maggioranza, oggi egli interviene necessariamente al fine di ottenere la considerazione, nel dibattito politico, degli argomenti, di metodo e di merito, formulati dall'opposizione: non per turbare l'equilibrio su cui si regge la maggioranza, ma per garantire l'equilibrio che sta alla base dell'unità nazionale Ciò può avvenire, tipicamente, quando l'opposizione non abbia avuto il tempo e il modo di esporre argomenti che secondo l'insindacabile giudizio del Capo dello Stato andavano pur considerati, o quando la stessa maggioranza non abbia avuto la possibilità di proporre e di votare emendamenti, anch'essi ritenuti meritevoli di considerazione, ad una iniziativa "bloccata" del Governo».

²² Basti pensare al c.d. caso Englaro e al recente rifiuto di emanazione del decreto legislativo sul federalismo municipale, per i quali si rinvia oltre nel testo.

²³ È noto come G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Arch. Giur.*, 1957, pagg. 20 ss. fondi il potere presidenziale di messaggio ed esternazione sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica di rappresentante dell'unità nazionale, e ritenga «non ... sufficiente, agli effetti della stabilità e della continuità del valore rappresentativo e del suo

perplessità, preoccupazioni che non avvenga attraverso il solo canale di messaggi formali al Parlamento, non poggia su alcun fondamento costituzionale ed è smentita da un numero tale di precedenti che non può reggere. Rifletto spesso sull'esperienza dei miei predecessori. Ciascun Presidente ha esercitato il mandato conferitogli esprimendo la sua personalità e tenendo conto delle situazioni in cui si è trovato ad operare, sempre muovendosi nell'ambito della Costituzione e contribuendo ad animare una prassi costituzionale non racchiudibile in schemi precostituiti²⁴. Così come non appare «disdicevole per il Presidente della Repubblica» scrivere lettere ad un giornale, essendo «un modo di intervenire anche in un rapporto più diretto con l'opinione pubblica»²⁵.

efficiente svolgimento nelle singole circostanze occasionali, che l'opinione del Presidente della Repubblica possa trovare realizzazione mediante la partecipazione ad una serie di atti formali o che essa venga fatta conoscere con particolari effetti legali nella cerchia ristretta degli organi con i quali esistono contatti a motivo delle funzioni. È necessario invece che il Capo dello Stato disponga dei mezzi per rompere il riserbo che normalmente si impone e per fare appello all'opinione politica del Paese in una serie di casi che costituiscono di solito momenti culminanti della vita costituzionale» (pag. 25). Inoltre, sottolinea l'A. (pag. 43), «nulla vieta ... che il Presidente ... manifesti i suoi giudizi e le sue opinioni, faccia conoscere le sue decisioni, attraverso messaggi non controfirmati destinati ad essere trasmessi in forma orale, lettere scritte indirizzate agli organi destinatari, discorsi, comunicazioni pubbliche di vario genere, interviste e così via». T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, pag. 237, ritiene che spetti al Presidente «svolgere sino in fondo il suo potere di monito e di persuasione, di richiamare tutti al dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi; ed in buona sostanza di porsi, in presenza di varie manifestazioni di «lassismo costituzionale» cui è dato assistere, come custode, se non della rigidità, del *rigore* costituzionale. Ed, a questi fini, il potere di esternazione è uno degli strumenti dei quali il Presidente della Repubblica può avvalersi». M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, si sofferma sullo «scarto che si è venuto sempre più accentuando tra l'uso delle esternazioni informali e l'uso delle esternazioni formali, testualmente previste dagli artt. 74 e 87, secondo comma, della Costituzione», nonché sulle loro modalità di esplicazione e sulle loro principali caratterizzazioni contenutistiche. Sempre M.C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in www.forumcostituzionale.it, osserva come «l'incerto quadro politico e la confusa fase istituzionale che fino ad oggi ha fatto da sfondo al mandato di Napolitano, mettono a dura prova le sue scelte, rendendogli difficile sottrarsi ad un inaspettato «accumulo di prestazioni», che vedano giustapporsi alla funzione di garanzia e di rappresentanza dell'unità nazionale anche quella di garante della stabilità istituzionale. Con la conseguenza - e questo è il punto - che ciò determini anche un «accumulo» di esternazioni presidenziali, rese indispensabili per garantire la necessaria effettività del suo operato, specie nel caso in cui egli si trovasse ad operare all'interno di un quadro politico ed istituzionale particolarmente conflittuale ed incerto», e con l'ulteriore conseguenza di un «possibile indebolimento di un potere che, per le sue incerte connotazioni, oltre che per la sua stessa natura meramente accessoria e strumentale, può rischiare di perdere la sua necessaria effettività».

²⁴ «Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione della cerimonia del Ventaglio», in data 20 luglio 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1602>. L'esplicarsi di incontri informali tra il Presidente Napolitano e i ministri, in vista dell'elaborazione di progetti di riforma da parte del Consiglio dei ministri, è stato – talora – reso pubblico mediante comunicati della stessa Presidenza della Repubblica. Così, la «Nota sull'incontro del Presidente Napolitano con il Ministro Calderoli» del 7 aprile 2010, (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9926>), recita: «In relazione all'incontro, svoltosi stamattina al Quirinale, del Presidente della Repubblica col Ministro Calderoli, si precisa che esso è stato dedicato all'esposizione da parte del Ministro degli orientamenti generali in discussione nel Governo e nella maggioranza in materia di riforme istituzionali. A conclusione dell'incontro il Ministro ha consegnato al Presidente una prima bozza di lavoro; non poteva esservi e non vi è stato alcun esame dei suoi specifici contenuti. Il Presidente della Repubblica ha ricordato e ribadito i punti di vista da lui ripetutamente espressi circa la necessità e le possibilità di ricerca della più larga condivisione in Parlamento delle scelte da compiere in questo campo di speciale complessità e delicatezza». Sull'incontro, cfr. A. MONTANARI, *Calderoli al Colle. «Ecco la bozza, ora si parte»*, in *la Padania*, 8 aprile 2010, pagg. 2-3; AL. T., *Riforme, mossa di Calderoli, la sua «Bozza» va al Quirinale*, in *Corriere della sera*, 8 aprile 2010, pagg. 8-9; S. NICOLI, *Calderoli porta la bozza al Colle. Berlusconi frena: è una sua iniziativa*, in *il Fatto Quotidiano*, 8 aprile 2010, pag. 4. Ma può essere ricordata anche la nota del 20 febbraio 2009 recante «Precisione sulla leale collaborazione istituzionale tra Governo e Presidenza della Repubblica in materia di decreti legge», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8190>. Ed ancora, la lettera, resa pubblica solo in un secondo momento, inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio in vista dell'adozione di un decreto legge relativo alla nota vicenda Englaro: cfr. «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» del 6 febbraio 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8112>. Come noto, la prassi di rivolgersi ai ministri mediante lettere informali risale al Presidente Einaudi: cfr. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956. Mentre, come evidenziato da M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, la pubblicità ufficiosa, attraverso la stampa, dei «consigli» elargiti dal Presidente al Governo ed alla maggioranza, quale esercizio di un «potere d'influenza basato sulla imparzialità e sulla competenza, ma rivolto a trovare una sponda nell'opinione pubblica, rappresenta la cifra originale della presidenza Ciampi e ne rivela fin dall'inizio la impostazione per nulla notarile». Questa «ansiosa» ricerca, da parte del Presidente della Repubblica, di una «sponda» presso l'opinione pubblica viene intesa da A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it, quale «indice più attendibile (e però pure inquietante) di una distanza che sempre di più si allunga, fino ad apparire invero incolumabile, tra Costituzione e politica. Quando la seconda intraprende vie tutte sue di svolgimento, che portano lontano dalla prima ed anzi, non di rado, in frontale contrapposizione rispetto ad essa, davanti al diabolico perseverare degli operatori politici nella realizzazione di disegni *contra Constitutionem* al Presidente non resta che sensibilizzare la pubblica opinione affinché eserciti, con gli strumenti di cui dispone, quella pressione che egli non è oggettivamente in grado da solo di porre in essere».

²⁵ «Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione della visita alla sede de «Il Resto del Carlino», in data 15 marzo 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=952>. Ma vi sono altre lettere inviate a quotidiani

2. La «compressione» del ruolo del Parlamento nel sistema delle fonti di produzione del diritto.

Seguendo il percorso tracciato dagli interventi del Presidente Napolitano, l'erosione della centralità del Parlamento transitava, essenzialmente, attraverso la distorsione dei processi di produzione normativa. Si assisteva, infatti, all'inesorabile imporsi della volontà governativa ed al conseguente annichilimento della compiuta e consapevole discussione in seno alle Assemblee legislative²⁶. Le «criticità» rimarcate dal Presidente Napolitano, volte ad intaccare l'equilibrio funzionale tra Parlamento e Governo nei procedimenti di produzione delle fonti del diritto, si esprimevano, in particolare, nelle modalità di approvazione della manovra di finanza pubblica²⁷, nell'assiduo ricorso ai decreti legge ed alle ordinanze d'urgenza, nell'utilizzo di decreti legislativi irrispettosi dei limiti dettati dalla legge di delega, e nell'approvazione di leggi spesso eterogenee, oscure, disorganiche che, quindi, impedivano un adeguato esame parlamentare²⁸.

da parte del Presidente Napolitano. Nella nota del 22 maggio 2007, viene riportata la «Lettera del Presidente Napolitano al Direttore del Sole 24 ore, De Bortoli sull'emergenza rifiuti a Napoli» (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5682>). Nella nota del 26 luglio 2007 che riporta la «Lettera al Direttore de "Il Tempo"» sono svolte alcune precisazioni in ordine alla dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica, il 24 febbraio 2007, in occasione del rinvio alle Camere del Governo Prodi (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5950>). Nella nota informativa del 3 agosto 2007 è riportata la «Lettera del Consigliere per la stampa e l'informazione al Direttore de "Il Giornale"» riguardante alcune precisazioni sull'intervento del Presidente della Repubblica alla seduta plenaria del CSM del 23 luglio 2007 (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5988>). Nel comunicato del 20 ottobre 2007 è riportata la «Lettera del Consigliere per la Stampa e l'Informazione, Pasquale Cascella, a "L'Espresso" e pubblicata sul n. 42/ottobre 2007» riguardante i servizi spettanti ai Presidenti emeriti della Repubblica (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6240>). Nella nota del 16 ottobre 2008 è riportata la «Lettera del Presidente Napolitano al Direttore de "la Repubblica"» di solidarietà contro le minacce ricevute da Roberto Saviano (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7672>). Nella nota del 7 ottobre 2008 è riportata la «Lettera del Presidente Napolitano al Direttore de "La Stampa"» che, in risposta ad un articolo del Prof. Michele Ainis, pubblicato sul quotidiano, difendeva le prerogative presidenziali sia in sede di emanazione dei decreti legge che nella nomina dei giudici costituzionali (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7592>). Nella nota del 10 agosto 2009 è riportata la «Lettera del Consigliere per la Stampa e la Comunicazione al Direttore di "Liberazione"» in merito all'emanazione del decreto legislativo in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8986>). Nella nota dell'8 ottobre 2009, viene riportata la «Lettera del Consigliere per la Stampa e la Comunicazione al direttore de "Il Fatto Quotidiano"» riguardante alcune precisazioni in ordine al potere di rinvio del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9160>). Sul sito della Presidenza della Repubblica è stata pubblicata la lettera del 19 febbraio 2011 inviata dal Presidente Napolitano al quotidiano «la Repubblica» relativamente alla festa nazionale per i 150° anni dell'Unità d'Italia (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2090>). La dottrina ha – talora – censurato la possibilità del Presidente della Repubblica di creare un canale di contatto diretto con l'opinione pubblica; in particolare, G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica - Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1983, pag. 197, ritiene che «conferenze stampa, interviste, comunicati stampa e simili ... non sono ammissibili neanche se il Governo ne è stato preventivamente informato e neanche se ha dato l'assenso, proprio perché, non essendo legate a nessuna specifica funzione del capo dello Stato e non apparendo quindi necessarie, inevitabilmente abituano le forze politiche e l'opinione pubblica all'idea che il capo dello Stato è un centro politico», con la conseguenza che «Se il capo dello Stato si rivolge direttamente alla pubblica opinione, inevitabilmente si crea il partito del Presidente e nasce la possibilità di una divergenza tra capo dello Stato, irresponsabile, e Governo, responsabile innanzi alle Camere».

²⁶ L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in www.costituzionalismo.it, parla di «un Parlamento per approvare, una schiera di rappresentanti del popolo sovrano destinati a un unico compito: essere presenti per votare in conformità alle indicazioni ... È l'idea debole di Parlamento, composto da persone scelte per l'assoluta fedeltà al capo». A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, osserva che «Emerge da qualche tempo – a partire dalla XIV Legislatura (2001/2006) – e si consolida nettamente nella prima metà della corrente XVI Legislatura (2008/2010) la diffusa percezione di un Parlamento, se non del tutto inoperante, certamente insignificante nell'ordinamento e lontano dalla sua attuale configurazione costituzionale poiché incapace di condizionare autonomamente il volere del Governo e del suo leader, considerati sostanzialmente come diretta espressione della maggioranza del corpo elettorale. Infatti, è proprio in forza della ritenuta legittimazione diretta del Premier, rivendicata e non ancora messa in discussione nelle aule parlamentari, che il Premier stesso e il suo Esecutivo hanno ottenuto, in avvio della legislatura in corso, l'approvazione in pochi giorni (e poche ore di dibattito) di leggi ordinarie controverse sotto il profilo costituzionale e politicamente discutibili (o che comunque sembravano o erano state presentate come tali) per la stessa maggioranza parlamentare di riferimento. Una maggioranza più che subalterna viene trattata come una pertinenza di poco pregio, quasi un illogico ostacolo sulla via della realizzazione del "patto di governo" premiato dagli elettori».

²⁷ Come noto, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, «Legge di contabilità e finanza pubblica» (<http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&datagu=2009-12-31&annoatto=2009&numeroatto=196&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=009G0201&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmsp=1298544113804>), prevede, all'art. 7, la presentazione entro il 15 ottobre di ogni anno del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge del bilancio dello Stato e chiarisce, all'art. 11, che «La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica».

²⁸ Tutti profili ampiamente commentati e censurati in dottrina: cfr., tra i molteplici commenti relativi all'oggetto in questione, M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2000, pagg. 494 ss., che sottolinea come il

2.1. Il procedimento legislativo in materia finanziaria e di bilancio.

La preoccupata attenzione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, «per esiti che hanno mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato» si era già manifestata nella XV legislatura, quando il Governo, guidato dall'on. Romano Prodi, era sostenuto dalla maggioranza di centro-sinistra. Anche allora, come ora, era invalsa la prassi di approvare la legge finanziaria «in entrambe le Camere col voto di fiducia posto dal governo su un articolo unico comprensivo di un numero abnorme di disposizioni»²⁹.

Da qui l'auspicio presidenziale «per l'immediato avvio di un progetto di riforma delle norme di legge e regolamentari che presiedono alla definizione del bilancio. La questione che più in generale si pone all'ordine del giorno è quella del garantire in pari tempo il diritto-dovere di governare, le prerogative del Parlamento, il ruolo dell'opposizione, un efficiente e corretto processo legislativo»³⁰. Pur consapevole che gran parte della funzionalità del procedimento di approvazione della legge finanziaria e di bilancio andava imputata a fattori di natura politica³¹, riteneva – comunque – indispensabile l'approvazione di una riforma legislativa e regolamentare, anche al fine di rimediare a «molte inquietudini e manifestazioni di sfiducia» manifestatesi nella società civile³², originate, secondo il Capo dello Stato, da «un insoddisfatto bisogno di conclusioni effettive e convincenti rispetto all'infinito trascinarsi di vani discorsi di riforma»; da qui l'esigenza di «trasmettere all'intero sistema-paese ... impulsi di dinamismo e capacità di innovazione»³³.

Il Capo dello Stato censurava, altresì, il ricorso, da parte del Governo Berlusconi, nel giugno 2008, alla decretazione d'urgenza finalizzata ad anticipare larga parte della manovra di finanza pubblica³⁴. In

fenomeno della dislocazione della potestà normativa dal Parlamento al Governo sia imputabile all'abuso della decretazione d'urgenza, all'uso eccessivo e distorto della delegazione legislativa ed al massiccio ricorso alla delegificazione fuori dalle condizioni previste dall'art. 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988; G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, in www.forumcostituzionale.it, che osserva, altresì, come la maggioranza delle leggi approvate dal Parlamento sia di iniziativa governativa; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pagg. 41 ss., che si sofferma sulle modalità con cui il Governo ottiene l'approvazione in Parlamento dei disegni di legge di propria iniziativa: impedendo il dibattito parlamentare mediante la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti governativi; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 2 del 2009, pagg. 317 ss., che si concentra sull'abuso degli strumenti normativi adottabili in via d'urgenza.

²⁹ «Discorso augurale del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, alle Alte Magistrature dello Stato», tenutosi il 20 dicembre 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=900>. La «mortificazione» del ruolo del Parlamento è testualmente ripresa nella «Nota sul legame tra la legge finanziaria e il progetto di bilancio a legislazione vigente» del primo agosto 2008 in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7462>; nonché nell'«Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica» del 17 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1422>. Con specifico riguardo all'approvazione delle ultime leggi finanziarie mediante ricorso alla pratica dei maxi-emendamenti ed alla posizione della questione di fiducia sui medesimi, cfr. L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 2010, pagg. 355 ss.

³⁰ «Discorso augurale del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, alle Alte Magistrature dello Stato», tenutosi il 20 dicembre 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=900>. L'esigenza di riformare la disciplina di bilancio è ripresa e ribadita nella nota sulla presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2008 del primo ottobre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6146>; nonché nel «Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica» del 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>; e nella «Nota sul legame tra legge finanziaria e il progetto di bilancio a legislazione vigente» del primo agosto 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7462>.

³¹ Al Presidente della Repubblica non sfugge che all'abnorme accorpamento di disposizioni all'interno di articoli unici sui quali è posta la questione di fiducia in sede di approvazione della legge finanziaria conduca «l'asprezza dello scontro politico, la difficoltà di intese efficaci sulle procedure e sui tempi in Parlamento» («Discorso del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri con le Alte Magistrature della Repubblica», del 20 dicembre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1150>).

³² Il Presidente della Repubblica ritiene che si sia ormai «toccato il limite estremo di una prassi legislativa che sfugge alle possibilità di comprensione dell'opinione pubblica» («Discorso augurale del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, alle Alte Magistrature dello Stato» del 20 dicembre 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=900>).

³³ «Discorso del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri con le Alte Magistrature della Repubblica» del 20 dicembre 2007, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1150>.

³⁴ Trattasi del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromum=yes&datagu=2008-06-25&annoatto=2008&numeroatto=112&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=008G0135&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1297951501322>.

particolare, il Presidente Napolitano, «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»³⁵.

Sempre in ordine al procedimento di approvazione della manovra di bilancio, la Presidenza della Repubblica pubblicava una lunga nota volta a scandire, secondo l'attuale sistema di contabilità generale, le corrette modalità procedurali nella presentazione del disegno di legge finanziaria e del progetto di bilancio a legislazione vigente, sottolineando l'impossibilità di una presentazione anticipata del primo rispetto al secondo³⁶: «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»³⁷.

2.2. L'abuso della decretazione d'urgenza e delle ordinanze della Protezione civile.

Al fine di arginare il frequente ricorso governativo alla decretazione d'urgenza – strumento in grado di «mortificare», secondo il Capo dello Stato, il ruolo del Parlamento³⁸ –, gli interventi presidenziali si concentravano, essenzialmente, in due distinti momenti. L'uno, anteriore all'adozione del decreto legge da parte del Consiglio dei ministri³⁹ e volto a sindacare la legittimità della fonte rispetto sia ai presupposti della straordinarietà e dell'urgenza, sia alla natura e portata dei contenuti⁴⁰; l'altro, successivo al controllo parlamentare, svolto in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto legge⁴¹.

³⁵ In data 25 giugno 2008 la Presidenza della Repubblica pubblicava una nota volta a comunicare che «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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7288>.

³⁶ A fronte di indiscrezioni giornalistiche (O. GIANNINO, *La finanziaria c'è ma vararla è proibito*, in *Liberò*, 1 agosto 2008, pag. 1) che annunciavano un disegno di legge finanziaria pronto già a luglio, ma ascrivevano la posizione del Presidente della Repubblica al «partito ... dei formalisti di bilancio» contrario ad una sua presentazione anticipata rispetto al progetto di bilancio, la Presidenza della Repubblica rispondeva pubblicando la «Nota sul legame tra legge finanziaria e il progetto di bilancio a legislazione vigente» del primo agosto 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7462>.

³⁷ «Nota sul legame tra legge finanziaria e il progetto di bilancio a legislazione vigente» del primo agosto 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7462>. E. MARRO, *Finanziaria, interviene Napolitano: sia presentata nei termini di legge*, in *Corriere della sera*, 2 agosto 2008, pag. 8.

³⁸ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006, pag. 37, rileva come lo strumento della decretazione d'urgenza si sia trasformato in un mezzo «ordinario» dell'azione di Governo e come vi siano settori in cui l'uso del decreto legge sia divenuto «cronico» (pag. 47).

³⁹ Come noto, è pressoché pacifico, in dottrina, che il Presidente della Repubblica goda del potere di controllo «pur dove la Carta costituzionale non reca in tal senso alcun riferimento. Nel potere di emanare o di firmare questa o quella specie di decreti è implicito il potere di subordinarne l'emanazione o la firma alla ricorrenza di determinate condizioni»; in questi termini si esprimeva L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1982, pag. 322.

⁴⁰ Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali in merito alla possibilità di identificare «oggetti» preclusi alla decretazione d'urgenza, cfr. A. CELOTTO, *Decreto legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006, pagg. 78-80.

⁴¹ Il Presidente della Repubblica, nell'illustrare i termini della problematica in oggetto, così si esprimeva: «E non posso non tornare a questo proposito sul punto dolente della decretazione d'urgenza. Per quanto si tratti di provvedimenti straordinari che il governo adotta sotto la sua responsabilità, il Presidente della Repubblica e i Presidenti delle Camere non possono esimersi dal sollevare i problemi, costituzionalmente sensibili, che derivano sia da un'abnorme frequenza del ricorso a decreti, sia dall'eterogeneità che essi spesso presentano nei loro contenuti e che è poi aggravata dalla pratica di emendamenti estranei alla materia e chiaramente strumentali» («Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica», del 17 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1422>).

Lo strumento decreto legge era considerato «inappropriato» non solo perché riduttivo dei tempi ordinari di riflessione nell'ambito del procedimento legislativo⁴², ma, altresì, come icasticamente affermato nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri precedentemente all'approvazione del decreto legge riguardante il c.d. caso Englaro, per l'inidoneità «strutturale»⁴³ ad affrontare questioni di particolare delicatezza e rilevanza. In quell'occasione, il Capo dello Stato dichiarava, infatti, che 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»⁴⁴. Per evitare, tra l'altro, simili inconvenienti, il Presidente della Repubblica giustificava, in previsione della possibile adozione di un decreto legge da parte del Governo, la preventiva consultazione informale «tra il Governo e la Presidenza della Repubblica in ordine allo schema di decreto-legge in materia di sicurezza pubblica»; infatti, «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»⁴⁵. In relazione a tali interventi preventivi,

⁴² Comunicato del 25 giugno 2008 con cui «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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=7288>.

⁴³ R. DICKMAN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2009, pagg. 1111-1112, ritiene che in sede di emanazione di un decreto legge, il Presidente della Repubblica possa «contestare non solo la legittimità formale dell'atto ma anche l'opportunità di immettere nell'ordinamento alcune o tutte le norme da esso recate sotto forma di provvedimento d'urgenza, eccedendo argomenti costituzionalmente rilevanti, quali, ad esempio, la necessità di preservare le attribuzioni ordinarie del legislatore parlamentare – rispetto alle quali l'esercizio del potere legislativo del Governo con decreto-legge si pone comunque come rimedio eccezionale – ovvero i limiti del giudicato giurisdizionale o di pronunce costituzionali».

⁴⁴ Così recita la nota del 6 febbraio 2009 recante il «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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8112>. La lettera proseguiva denunciando le «gravi perplessità» in ordine all'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». Come noto, il Governo comunque provvedeva all'adozione del decreto legge che, conseguentemente, il Capo dello Stato si rifiutava di emanare: «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» (comunicato del 6 febbraio 2009 in cui si rende noto che «Il Presidente della Repubblica non procede all'emanazione del decreto legge sul caso Englaro», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8114>). Per una ricostruzione della vicenda giudiziaria riguardante il caso di Eluana Englaro, cfr. http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=DOSSIER:+Caso+Englaro&content_auth=&Artid=12028.

Tra i vari commenti relativi al rifiuto di emanazione del decreto in oggetto, cfr. G. AZZARITI, *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica*, in www.costituzionalismo.it; A. RUGGERI, *Il caso Englaro e il controllo contestato*, in A. RUGGERI, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XIII, studi dell'anno 2009*, Torino, 2010, pagg. 75 ss; C. SALAZAR, *Riflessioni sul “caso Englaro”*, in www.forumcostituzionale.it; A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le “ragioni” di Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it; oltre ai numerosi interventi svolti in occasione del Seminario su *Il potere, le regole e i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro*, in <http://www.astrid-online.it/FORUM--II/>.

⁴⁵ Nota del 20 febbraio 2009 contenente una «Precisione sulla leale collaborazione istituzionale tra Governo e Presidenza della Repubblica in materia di decreti legge», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8190>. Anche dalla lettera del 22 febbraio 2011 inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti di Camera e di Senato, nel corso del procedimento di conversione del decreto legge c.d. milleproroghe (d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2010-12-29&annoatto=2010&numeroatto=225&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0251&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1298455262118>) emerge l'avvenuta «illustrazione preventiva del provvedimento d'urgenza» da parte del Governo al Capo dello Stato, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=14625>; così come essa trapela dalla nota del 6 marzo 2010 intitolata «Il Presidente Napolitano risponde ai cittadini» (in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1800>), con la quale il Presidente spiega le ragioni dell'intervenuta emanazione del c.d. decreto salva-liste (decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, recante «Interpretazione autentica di disposizioni del

trapelava la notizia, subito smentita dal Quirinale⁴⁶, secondo cui il Presidente della Repubblica avrebbe bloccato l'adozione di un nuovo decreto legge in materia di sicurezza⁴⁷.

Peraltro, si registravano anche casi in cui il Capo dello Stato acconsentiva all'emanazione di un decreto legge solo dopo aver preso (tra l'altro) atto dell'impegno del Governo «di tener conto, nel corso dell'iter di conversione, delle proposte dei gruppi parlamentari»⁴⁸. Ovvero, emanava un decreto legge e promulgava la relativa legge di conversione solo dopo aver verificato che nel loro contenuto erano stati accolti i rilievi che avevano condizionato la promulgazione di una precedente legge di conversione⁴⁹.

L'ulteriore provvedimento d'urgenza che suscitava le perplessità del Presidente della Repubblica era rappresentato dalle ordinanze della Protezione civile⁵⁰. Pur ricordando «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

procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione», in http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromum=yes&datagu=2010-03-06&annoatto=2010&numeroatto=29&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0052&newsearch=1&classeprv=1&paginada_mostrare=1&tmstp=1300956887296,

e precisa che «Diversamente dalla bozza di decreto prospettata dal Governo in un teso incontro giovedì sera, il testo successivamente elaborato dal Ministero dell'Interno e dalla Presidenza del consiglio dei ministri non ha presentato a mio avviso evidenti vizi di incostituzionalità». V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti legge*, in www.astrid-online.it, afferma che «trattandosi di decreto legge, caratterizzato dalla urgenza, e tenendo conto del rapporto più quotidiano ed informale che il Presidente intrattiene col Governo, rispetto a quello che ha con le Camere, non appare affatto improprio o scorretto che il Capo dello Stato, informato dell'intenzione del Governo di varare un decreto, faccia presenti le sue obiezioni prima ancora che il Governo formalmente deliberi. In ogni caso, il Governo, secondo le normali regole di correttezza, ha il dovere di farsi motivatamente carico delle obiezioni presidenziali, non l'obbligo di piegarsi, poichè appunto non si tratta di un veto assoluto».

⁴⁶ «Nota sull'incontro tra il Presidente Napolitano e il Ministro dell'Interno Maroni», del 17 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9514>, dalla quale risultava che «E' destituita di fondamento la notizia secondo la quale il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, abbia "stoppato" o "frenato" il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, dall'intento di presentare un decreto legge con nuove norme in materia di sicurezza. Già prima di incontrare il Capo dello Stato, ieri pomeriggio al Quirinale, il ministro aveva pubblicamente annunciato che il governo sarebbe intervenuto con un disegno di legge e non per decreto anche per consentire il più largo e approfondito confronto in Parlamento».

⁴⁷ S. FERRANTE, *Napolitano stoppa Maroni*, in *Il Fatto Quotidiano*, 17 dicembre 2009, pag. 6.

⁴⁸ La nota presidenziale del 30 aprile 2010 recita: «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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10070>. Il decreto in oggetto è il decreto legge 30 aprile 2010, n. 64 recante «Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali», convertito con la legge 29 giugno 2010, n. 100, in http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromum=yes&datagu=2010-04-30&annoatto=2010&numeroatto=64&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0085&newsearch=1&classeprv=1&paginada_mostrare=1&tmstp=1297953292334.

⁴⁹ Ciò viene esplicito nella nota del 2 ottobre 2009 «A proposito del Decreto correttivo del provvedimento anticrisi», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9126>. I provvedimenti in questione sono la legge 3 ottobre 2009, n. 141, di conversione del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante «Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009»,

(http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromum=yes&datagu=2009-08-04&annoatto=2009&numeroatto=103&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=009G0115&newsearch=1&classeprv=1&paginada_mostrare=1&tmstp=1298628768174). La vicenda ha comportato, altresì, la pubblicazione, in data 8 ottobre 2009, di una «Lettera del Consigliere per la Stampa e la Comunicazione al direttore de "Il Fatto Quotidiano"» (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9160>), di risposta all'editoriale di Antonio Padellaro che censurava il mancato ascolto, da parte del Capo dello Stato, dell'appello pubblicato dal quotidiano e sottoscritto da 81821 cittadini italiani affinché il Presidente non procedesse alla promulgazione (A. PADELLARO, *Presidente ci dispiace*, in *Il Fatto Quotidiano*, 4 ottobre 2009, pag. 1). Sulla complessa questione della successione tra l'originario decreto legge «anticrisi», la promulgazione della relativa legge di conversione ed il contestuale decreto legge correttivo, cfr. S. STAIANO, *Una storia intricata. Il controllo presidenziale sulla disciplina anticrisi*, in www.federalismi.it. L'A. conclude osservando che «La vicenda qui descritta – le ombre e le incertezze che la sovrastano – è stata possibile solo in ragione dello stato di particolare disfunzione in cui versa, in questa fase storica, la forma di governo italiana, segnata da una rimarchevole restrizione della capacità di autonoma determinazione del Parlamento e da un eccesso di ruolo dell'Esecutivo, che domina le procedure parlamentari con i collaudati strumenti della decretazione di urgenza e della questione di fiducia».

⁵⁰ I presupposti per l'adozione di tali ordinanze nonché il relativo procedimento sono definiti dagli artt. 2 e 5, legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile» (http://www.protezionecivile.it/cms/attach/editor/225_1992.pdf) nonché dall'art. 5-bis, c. 5, legge 9 novembre 2001, n. 401, di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile», in http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromum=yes&datagu=2001-09-10&annoatto=2001&numeroatto=343&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=001G0403&newsearch=1&classeprv=1&paginada_mostrare=1&tmstp=1298546024740.

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»⁵¹; il Capo dello Stato non si esimeva dal denunciare la loro incidenza (di pari passo con quella della decretazione d'urgenza) «sull'equilibrio del sistema delle fonti» al punto che «gli studiosi si chiedono se abbia finito per instaurarsi - anche attraverso il crescente uso e la dilatazione di ordinanze d'urgenza - un vero e proprio "sistema parallelo" di produzione normativa»⁵².

Per il profilo relativo all'intervento in sede di promulgazione della legge di conversione, il Presidente della Repubblica riteneva che l'esigenza di adottare «criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge è ... 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»⁵³. In particolare, il rigore nella disciplina dell'emendabilità dei decreti legge realizzerebbe «un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo»⁵⁴. Diversamente, il «continuo succedersi di decreti-legge ..., e il loro divenire sempre più sovraccarichi ed eterogenei nel corso dell'iter parlamentare di conversione, la pratica del ricorso, in fase conclusiva, ad abnormi accorpamenti di norme in maxi-articoli su cui apporre la fiducia, hanno continuato a produrre evidenti distorsioni negli equilibri istituzionali e nelle possibilità di ordinato funzionamento dello Stato, dell'amministrazione chiamata ad attuare le leggi e dell'amministrazione della giustizia»⁵⁵, con notevole compressione del ruolo del Parlamento⁵⁶. Da qui l'avvertimento del Capo dello Stato: «Ove si

⁵¹ Nota del 15 febbraio 2010, recante «A proposito di alcune dichiarazioni sugli atti relativi a stati di emergenza e grandi eventi», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9716>. C. RIZZA, *Il Colle corregge Bertolaso: «Le ordinanze le fa il governo»*, in *Il Messaggero*, 16 febbraio 2010, pag. 5; M. CIARNELLI, *Il Colle smentisce Bertolaso «Troppe ordinanze d'urgenza»*, in *l'Unità*, 16 febbraio 2010, pagg. 6-7. La nota è stata pubblicata in risposta ad alcune dichiarazioni rilasciate dal Direttore del Dipartimento della Protezione Civile, Guido Bertolaso, in una lettera pubblicata sul quotidiano «la Repubblica», nella quale lasciava intendere che se nessun Presidente della Repubblica aveva «opposto il rifiuto o obiezioni» alle leggi che consentivano l'adozione di ordinanze per «Grandi eventi», nessuna riflessione poteva sorgergli in merito: G. BERTOLASO, *Mai chiesta la patente di pirata e chi ha sbagliato deve pagare*, in *la Repubblica*, 15 febbraio 2010, pag. 1.

⁵² «Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica», del 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>.

⁵³ Nota del 18 maggio 2007, recante «Auspicio del Presidente Napolitano all'intensificazione dei lavori delle Camere. Armonizzazione e criteri rigorosi per i decreti legge», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5658>. L'esigenza di maggiore rigore nella definizione dei criteri volti ad evitare leggi di conversione estremamente eterogenee è ribadita nella nota del 17 aprile 2009, «Sulla lettera inviata, il 9 aprile, ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8436>.

⁵⁴ Lettera del 22 maggio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10204>, che il Presidente della Repubblica inviava al Presidente del Consiglio dei ministri, on. Silvio Berlusconi, ed ai Presidenti di Camera e di Senato in occasione della promulgazione della legge sugli incentivi (legge 22 maggio 2010, n. 73 di «Conversione in legge, con modificazioni, 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», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&datagu=2010-05-25&annoatto=2010&numeroatto=73&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0099&newsearch=1&classeprv=1&paginada mostrare=1&tmstp=1297954461778>).

⁵⁵ «Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica», del 21 dicembre 2009, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1754>. Anche nella lettera che il Presidente della Repubblica inviava al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti di Camera e Senato in sede di promulgazione della 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», si denunciava la prassi dell'introduzione di disposizioni eterogenee ed estranee al contenuto originario del decreto in corso di conversione, oltre che il loro accorpamento in maxi-emendamenti sui quali era posta la questione di fiducia, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10204>.

⁵⁶ Lettera del 22 maggio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10204>, che il Presidente della Repubblica invia al Presidente del Consiglio dei ministri, on. Silvio Berlusconi, ed ai Presidenti di Camera e Senato in occasione della promulgazione della legge sugli incentivi (legge 22 maggio 2010, n. 73). Nella successiva lettera del 22 febbraio 2011, inviata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti di Camera e Senato nel corso del procedimento di conversione del decreto legge c.d. milleproroghe (decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&datagu=2010-12->

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»⁵⁷. Avvertimento reso ancor più incisivo con la lettera del 22 febbraio 2011, inviata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti di Camera e di Senato in prossimità dello scadere del termine di conversione del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie»). Il Capo dello Stato, ribadite le proprie censure in merito alla eterogeneità di contenuti assunta dal decreto in questione nel corso del procedimento di conversione, dichiaratosi «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», indicava una serie di rimedi per ovviare all'inconveniente⁵⁸ e suggeriva, infine, «qualora non sia possibile procedere alla modifica del testo del disegno di legge approvato dal Senato ... l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora io ritenga, in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge»⁵⁹. In effetti, il Capo dello Stato provvedeva, in data 26 febbraio 2011, alla promulgazione della legge in questione⁶⁰ prendendo atto dell'espunzione di molte disposizioni aggiunte in sede di conversione sulle quali aveva formulato rilievi e prendendo, altresì, 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»⁶¹.

[29&annoatto=2010&numeroatto=225&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0251&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1298455262118](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=14625)), il Presidente ribadiva che l'introduzione di emendamenti eterogenei in corso di conversione, estranei all'oggetto ed alla stessa materia del decreto, «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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=14625>.

⁵⁷ Lettera del 22 maggio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10204>, che il Presidente della Repubblica inviava al Presidente del Consiglio dei ministri, on. Silvio Berlusconi, ed ai Presidenti di Camera e di Senato in occasione della promulgazione della legge sugli incentivi (legge 22 maggio 2010, n. 73). L'avvertimento è stato ripetuto nella lettera del 22 febbraio 2011 inviata al Presidente del consiglio dei ministri ed ai Presidenti di Camera e Senato nel corso del procedimento di conversione del decreto legge c.d. milleproroghe: «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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=14625>. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, ricorda come si possa ritenere la prassi presidenziale «abbastanza definita nel senso della ammissibilità del rinvio di leggi di conversione di decreti legge, avendo proceduto in tal senso per cinque volte il Presidente Cossiga, per quattro Scalfaro e per due Ciampi».

⁵⁸ I rimedi indicati dal Presidente della Repubblica includono la possibilità di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di un decreto decaduto, la «riproposizione in uno o più provvedimenti legislativi, anche di urgenza, di quelle disposizioni introdotte in sede di conversione che si ritengono 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», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=14625>.

⁵⁹ Comunicato del 22 febbraio 2011 recante «Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=14625>.

⁶⁰ Legge 26 febbraio 2011, n. 10, di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2011-02-26&annoatto=2011&numeroatto=10&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=011G0052&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1298891226660>.

⁶¹ Comunicato del 26 febbraio 2011, «A proposito della promulgazione della legge di conversione del decreto cosiddetto milleproroghe», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11374>. M. BREDA, *Si al Milleproroghe, le correzioni di Napolitano*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2011, pag. 11; S. FELTRI, *Milleproroghe, Napolitano firma. Per l'ultima volta?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 27 febbraio 2011, pag. 11; R. PETRINI, *Il Milleproroghe diventa legge. Napolitano chiede "correttivi"*, in *la Repubblica*, 27 febbraio 2011, pag. 29; A. BARBERA, *Si definitivo al "Milleproroghe". Il Colle: servono aggiustamenti*, in *La Stampa*, 27 febbraio 2011, pag. 15; M. CIARNELLI, *Napolitano firma e richiama: ora mi aspetto le correzioni*, in *l'Unità*, 27 febbraio 2011, pag. 34. R. DICKMANN, *Note su alcuni*

2.3. I decreti delegati.

Quanto ai decreti legislativi, il Capo dello Stato poneva l'accento, da un lato, sui casi in cui, nell'elaborazione dello schema definitivo del decreto legislativo, risultava sintonia di intenti tra Governo e commissioni parlamentari; dall'altro lato, su quelli in cui i rilievi mossi (dalle commissioni o dallo stesso Presidente) in riferimento ai contenuti della legge di delega venivano accolti dal Governo. Nella prima direzione, in sede di emanazione del 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, evidenziava come si fosse «registrato un largo consenso nelle Commissioni parlamentari»⁶². Nella seconda direzione, relativamente ad un altro decreto legislativo attuativo della menzionata delega, il Consigliere per la stampa e la comunicazione del Presidente della Repubblica pubblicava una nota in risposta alle lettere di critica – nei confronti dell'intervenuta emanazione – comparse sul quotidiano «Liberazione», volta a sottolineare che «Il Governo è infine pervenuto, il 31 luglio scorso, dopo il confronto con le parti sociali e le Regioni, all'approvazione di un testo definitivo del decreto profondamente diverso dallo schema originario, che recepisce le osservazioni contenute nei pareri delle Commissioni Parlamentari e tiene conto delle perplessità espresse dal Capo dello Stato con riferimento al rispetto dei principi direttivi della legge di delega e dei limiti fissati dalla Corte costituzionale in tema di decreti legislativi correttivi»⁶³.

Date le premesse, il Capo dello Stato rendeva noto di non poter neppure ricevere il testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, del quale gli era stato preannunciato l'invio per l'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». In particolare, «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 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»⁶⁴.

recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo, in www.federalismi.it, ha osservato come l'intervento del Capo dello Stato, in occasione della conversione del c.d. decreto milleproroghe, non si traduca in una interferenza nelle funzioni di Governo e Parlamento, ma rientri – piuttosto – tra gli interventi svolti a titolo di garanzia costituzionale, in uno spirito di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

⁶² «Nota in merito alla firma del decreto sulla sicurezza sul lavoro» del 10 aprile 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6900>. Essa si riferisce al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante «Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2008-04-30&annoatto=2008&numeroatto=81&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=008G0104&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1297956206156>.

⁶³ Nota del 10 agosto 2009, riportante «Lettera del Consigliere per la Stampa e la Comunicazione al Direttore di "Liberazione"», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8986>. Il decreto in questione è il decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, recante, «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2009-08-05&annoatto=2009&numeroatto=106&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=009G0119&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1297956919890>.

⁶⁴ Il comunicato del 4 febbraio 2011, «In merito all'emanazione del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale», riporta il testo integrale della lettera inviata dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, al Presidente del Consiglio dei ministri, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11268>. R. BAGNOLI, *Federalismo, stop da*

Sempre nell'adozione dei decreti legislativi, «resta importante», secondo il Capo dello Stato, che il Governo tenga conto degli orientamenti emersi nei documenti di indirizzo approvati in Parlamento, ancorché contenenti indicazioni integrative (sul piano dei contenuti e delle risorse) della legge di delega. Così, nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri che accompagnava la promulgazione della 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»⁶⁵, affermava che «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 Valditaro 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. Auspicio 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»⁶⁶.

2.4. La «marcata» eterogeneità del contenuto delle leggi.

La «pesante compressione del ruolo del Parlamento» si realizzava anche attraverso la «marcata eterogeneità dei testi legislativi» e la «frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti»⁶⁷. La natura eterogenea del contenuto normativo delle leggi si ripercuoteva negativamente non solo «sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto», ma anche «sullo stesso svolgimento del procedimento legislativo, per la impossibilità di coinvolgere a pieno titolo nella fase istruttoria tutte le Commissioni parlamentari competenti per ciascuna delle materie interessate»⁶⁸. Essa risultava frutto del «clima di concitazione e talvolta di vera e propria congestione» che spesso qualificava i lavori parlamentari⁶⁹.

Napolitano: decreto irricevibile, in *Corriere della sera*, 5 febbraio 2011, pagg. 2-3; M. SCAFI, *Federalismo, Napolitano impone lo stop*, in *il Giornale*, 5 febbraio 2011, pag. 3; U. ROSSO, *Napolitano bocchia il federalismo "Decreto irricevibile, governo scorretto"*, in *la Repubblica*, 5 febbraio 2011, pagg. 2-3. Per una descrizione dell'evoluzione dell'istituto della delega legislativa, con un'analisi specifica dedicata ai pareri delle commissioni parlamentari e della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi dei decreti legislativi trasmessi dal Governo, cfr. A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, e L. GORI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di decreto legislativo: linee di tendenza e problemi recenti*, entrambi gli interventi in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni delle delega legislativa*, Padova, 2009, rispettivamente alle pagg. 29 ss. e 67 ss.

⁶⁵ Legge 30 dicembre 2010, n. 240, in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2011-01-14&annoatto=2010&numeroatto=240&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=011G0009&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1297957404724>.

⁶⁶ Il testo integrale della lettera inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei ministri risulta dal comunicato del 30 dicembre 2010, «Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di riforma dell'università e inviato una lettera al Presidente del Consiglio», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11150>. P. CACACE, *Università, Napolitano firma la legge ma avverte: restano alcune criticità*, in *Il Messaggero*, 31 dicembre 2010, pag. 3; D. PESOLE, *Università: sì critico di Napolitano*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 dicembre 2010, pag. 8; U. ROSSO, *Università, Napolitano firma "Ma la riforma è da correggere"*, in *la Repubblica*, 31 dicembre 2010, pagg. 6-7. In ordine al rilievo dato dal Presidente Napolitano alla fase attuativa della riforma, M. BREDI, *Napolitano riceve gli studenti "Pensate a eventuali correzioni"*, in *Corriere della sera*, 23 dicembre 2010, pagg. 2-3, ricorda come il Capo dello Stato avrebbe sottolineato, nell'incontro con i rappresentanti degli studenti degli atenei romani (comunicato del 22 dicembre 2010, «Il Presidente Napolitano ha ricevuto una delegazione di studenti degli atenei romani», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11134>), che il percorso della riforma – prima della sua piena operatività – comprende tutta la fase dei decreti legislativi attuativi, in vista della quale andrebbero – semmai – pensate eventuali proposte correttive da formulare al Governo. Come noto, questo tipo di promulgazioni con motivazione fondata sugli impegni assunti dal Governo in sede di attuazione, è stato definito dalla dottrina «promulgazioni condizionate, tramite la formula "preso atto che", riferita ad un formale impegno che il Governo si è assunto (al fine di apportare correzioni alla legge, o di seguire determinati criteri nella sua applicazione) o che ha già addirittura soddisfatto, mediante l'adozione di un apposito decreto-legge correttivo»: M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; sul punto si sofferma, altresì, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.

⁶⁷ Lettera del 22 maggio 2010 che il Presidente della Repubblica inviava al Presidente del Consiglio dei ministri, on. Silvio Berlusconi, ed ai Presidenti di Camera e di Senato in occasione della promulgazione della legge sugli incentivi (legge 22 maggio 2010, n. 73), in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=10204>. N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, pag. 4, osserva che la «principale vittima della prassi dei maxi-emendamenti, invero, mi pare essere rappresentata dal Parlamento: o, meglio, dal ruolo del Parlamento come disegnato dalla nostra Costituzione Ne risultano mortificati, infatti, il ruolo del Parlamento, il *proprium* del Parlamento come legislatore e altresì ... l'assetto bicamerale di questo».

⁶⁸ «Testo integrale del Messaggio motivato con il quale il Presidente Napolitano ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione sulla Legge recante: "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di

Il Capo dello Stato esprimeva la propria «preoccupazione» anche in riferimento a leggi che, tuttavia, promulgava. Tra cui la legge recante «Disposizioni in materia di pubblica sicurezza»⁷⁰, in relazione alla quale non esitava ad inviare una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri Alfano e Maroni⁷¹ volta, tra l'altro, a sottolineare, in tono di rimprovero, che «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 "maxiemendamenti" 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». Da qui la rinnovata «sollecitazione» a «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

ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro» del 31 marzo 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1820>. Il disegno di legge di delega, sottolinea il Capo dello Stato, «nasce come stralcio di un disegno di legge collegato alla legge finanziaria 2009 (Camera n.1441-quater), ha avuto un travagliato iter parlamentare nel corso del quale il testo, che all'origine constava di 9 articoli e 39 commi e già interveniva in settori tra loro diversi, si è trasformato in una legge molto complessa, composta da 50 articoli e 140 commi riferiti alle materie più disparate»; tanta eterogeneità incide negativamente sull'esame parlamentare; infatti, «Nel caso specifico l'esame referente si è concentrato alla Camera nella Commissione lavoro e al Senato nelle Commissioni affari costituzionali e lavoro, mentre, ad esempio, la Commissione giustizia di entrambi i rami del Parlamento ed anche la Commissione affari costituzionali della Camera sono intervenute esclusivamente in sede consultiva e non hanno potuto seguire l'esame in Assemblea nelle forme consentite dai rispettivi Regolamenti», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1820>. È noto che questa legge ha rappresentato il primo caso di rinvio in sede di promulgazione effettuato dal Presidente Napolitano, come risulta dal comunicato del 31 marzo 2010, «Il Presidente Napolitano ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione in ordine alla legge in materia di lavoro», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=9910>. La legge è poi stata riapprovata con modifiche dal Parlamento e promulgata dal Capo dello Stato, divenendo la legge 4 novembre 2010, n. 183, recante «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro», in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2010-11-09&annoatto=2010&numeroatto=183&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=010G0209&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1297955391410>. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, rileva che «con le censure sul procedimento legislativo il Capo dello Stato dimostra di ritenere che non è più questione di *interna corporis*, o meglio di autogaranza delle forze politiche». R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, sottolinea come il riferimento a censure di tecnica legislativa nei messaggi di rinvio dei Presidenti della Repubblica rappresenti una novità inaugurata dal Presidente Ciampi e seguita dal Presidente Napolitano nel – finora – unico messaggio di rinvio, ed osserva che «La particolare attenzione prestata in questi ultimi anni dal Capo dello Stato, nei suoi rinvii alle camere, ai problemi della tecnica legislativa ed ai valori costituzionali ad essi sottostanti, non possono non essere posti in relazione anche alla scarsa utilizzabilità allo scopo del controllo giurisdizionale della Corte costituzionale». G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, ritiene che l'attenzione posta dai più recenti messaggi di rinvio presidenziale sul «parametro della ragionevolezza in tutte le sue poliedriche e molteplici sfumature applicative», tra cui va inclusa la eterogeneità ed oscurità delle disposizioni, sia, tra l'altro, imputabile all'incrinarsi del «sistema di autoregolazione parlamentare circa il rispetto delle norme disciplinanti la formazione delle leggi».

⁶⁹ «Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica», del 17 dicembre 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1422>.

⁷⁰ Trattasi della legge 15 luglio 2009, n. 94, in <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&dataqu=2009-07-24&annoatto=2009&numeroatto=94&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=009G0096&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1297955603202>.

⁷¹ Sulla «promulgazione con motivazione contraria» della legge in materia di sicurezza, cfr. A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in www.forumcostituzionale.it. L'Autore aveva coniato la locuzione già in precedenza, a proposito della promulgazione della legge di conversione del decreto legge n. 63/2002 (promulgazione accompagnata da lettera indirizzata al Governo nella quale si esprimevano una serie di «consigli» da seguire in sede attuativa): A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in www.forumcostituzionale.it.

sociale» e la valorizzazione (attraverso il loro richiamo) dei rilievi di tecnica legislativa formulati dal Comitato per la legislazione⁷².

3. Rilievi conclusivi.

Come noto, le dinamiche interne alla forma di governo⁷³ condizionano sia le modalità attraverso cui si articola il procedimento legislativo che – consequenzialmente – l'assetto delle fonti di produzione del diritto. A sua volta, come ugualmente noto, il concreto atteggiarsi della forma di governo risente, inevitabilmente, delle caratteristiche proprie del sistema politico nell'ambito del quale essa si trova ad operare. In particolare, la – spesso denunciata – «prepotenza» del Governo è sintomatica, nel nostro Paese, della scarsa coesione interna alla maggioranza, ed è latrice di una persistente prevaricazione – in una logica di netta contrapposizione – nei confronti delle opposizioni parlamentari e delle opinioni comunque dissenzianti, che solitamente si esplica con una riduzione ai minimi termini della discussione e della libertà di voto in Parlamento. La dottrina ha posto in evidenza come questa «stortura» del sistema politico abbia dato origine alla degenerata prassi dei maxi-emendamenti e del frequente ricorso allo strumento della questione di fiducia sui medesimi⁷⁴. Ma, come accennato, non ne hanno risentito i soli processi di produzione legislativa interni alle Camere: si è assistito, altresì, ad una vera e propria alterazione dell'intero sistema delle fonti di produzione del diritto, con specifico riguardo all'assetto delle fonti primarie tracciato dalla Carta costituzionale⁷⁵.

Entrambe le «degenerazioni» si sono tradotte in una compromissione della funzione legislativa che l'art. 70 Cost. affida collettivamente alle Camere. Pertanto, essendo stato coinvolto (e travolto) questo fondamentale «valore» sancito dalla Carta costituzionale, non poteva non conseguire una maggiore esposizione del ruolo di garanzia che la Costituzione affida al Presidente della Repubblica⁷⁶. Nell'ipotesi di un Parlamento non in grado di esercitare effettivamente le proprie competenze, la dottrina si è, infatti, chiesta che senso avesse la conservazione del *self restraint* presidenziale⁷⁷. Ed il Presidente Napolitano sembra aver colto la sfida.

⁷² Comunicato del 15 luglio 2009, «Il Presidente Napolitano promulga la legge sulla sicurezza e scrive al Presidente Berlusconi e ai Ministri Alfano e Maroni», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=8874>.

⁷³ Quanto al rapporto tra sistema delle fonti, forma di governo e forma di Stato, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pag. 9; A. RUGGERI, *Governo e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 2002, pagg. 36 ss.

⁷⁴ N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, pag. 3, osserva: «Non può sfuggire che, in qualche modo, la prassi dei maxi-emendamenti ... riproduce plasticamente le caratteristiche dei governi di coalizione che discendono dalla legge elettorale vigente. Attraverso il voto "in blocco" di disposizioni molteplici ed eterogenee, i governi possono sottrarsi al rischio di sottoporre a votazioni parlamentari distinte le singole disposizioni di cui si sono fatti promotori alcuni settori della maggioranza che li sostiene (e che vedono, con ogni probabilità, la contrarietà di altri settori della medesima maggioranza) e sono in grado di richiedere l'approvazione, nel suo insieme, dell'intero "pacchetto", evidentemente comprensivo ... di disposizioni che stanno a cuore ai diversi soggetti che compongono la compagine governativa e la coalizione maggioritaria». L'imporre di questa logica rispecchia, secondo quanto evidenziato da P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, pag.16, «le trasformazioni che sono intervenute in questi ultimi quindici anni nel modo di conformarsi della rappresentanza politica, il progressivo abbandono di vecchie e consolidate regole e prassi parlamentari relative al rapporto maggioranza-opposizione, la spinta a fare della nostra democrazia soprattutto una democrazia della decisione (con conseguente potenziamento del ruolo dell'Esecutivo)». In particolare, prosegue l'Autore, l'impossibilità di rendere operativi gli ordinari meccanismi del confronto parlamentare è legata «non tanto alla scarsa consistenza delle maggioranze parlamentari o a una disciplina degli strumenti ostruzionistici a disposizione dell'opposizione particolarmente permissiva, quanto piuttosto alla difficoltà di mantenere unita la posizione di maggioranze tuttora, su molti temi, fortemente eterogenee e ricompattabili spesso solo a prezzo di un vero e proprio stravolgimento delle ordinarie regole procedurali, facendo del voto in aula, in termini di prendere o lasciare, lo strumento quasi ordinario per concludere l'iter dei più significativi provvedimenti legislativi, esasperando così un rapporto meramente contrastivo tra maggioranza e opposizione» (pagg. 16-17).

⁷⁵ A. RUGGERI, *E' rimediabile il disordine delle fonti?*, in A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIII, *Studi dell'anno 2009*, Torino, 2010, pag. 416, parla di un vero e proprio «regno ormai senza governo delle fonti» che ha «vistosamente alterato l'assetto delle fonti quale risultante dalle pur scarse (e, come l'esperienza ha dimostrato, insufficienti) indicazioni della Carta Costituzionale».

⁷⁶ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *Scritti su fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Tomo II, Padova, 1985, pagg. 299-300, osserva che «La ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica come struttura garantistica appare ... imporsi come la sola che abbia sicuro e sistematico fondamento nel quadro della forma di governo parlamentare «razionalizzata» della nostra Costituzione».

⁷⁷ R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it.

Pur consapevole delle difficoltà insite nell'intraprendere ed interpretare il proprio ruolo di Capo dello Stato, correndo sempre il rischio di «essere tacciati di scarso interventismo o di eccessivo interventismo»⁷⁸, non ha lesinato esternazioni (formali ed informali) volte ad ergersi come baluardo in difesa della posizione costituzionale del Parlamento nell'ambito dei processi di produzione normativa.

Non si è inteso, in questa sede, trattare degli effetti e dell'efficacia giuridica degli interventi presidenziali, distinguendo a seconda che abbiano assunto la veste di veri e propri atti formali e tipici (*in primis* il rinvio in sede di promulgazione), ovvero siano transitati sotto le «spoglie» di interventi informali od atipici. Ciò che si è tentato di ricostruire è la linea che il Presidente Napolitano ha indicato, nell'esercizio del proprio ruolo di garante della Costituzione, al fine di correggere una prassi che ha ormai eccessivamente compresso e compromesso la funzione legislativa parlamentare.

Il Capo dello Stato, attraverso i suoi interventi, ha – essenzialmente – sviluppato un'interpretazione di quella che – nell'indirizzo presidenziale – dovrebbe essere la collocazione funzionale del Parlamento. I rilievi, le censure, gli auspici, i moniti ed i giudizi manifestati pubblicamente, non hanno esaurito il loro scopo nel richiamare le istituzioni ai loro doveri costituzionali e nel sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della necessità di recupero della capacità rappresentativa ed operativa dell'istituzione parlamentare. Hanno, altresì, preannunciato atti giuridicamente più incisivi, successivamente assunti dal Presidente nell'esercizio delle proprie funzioni. Non possono quindi qualificarsi quale «fulmine a ciel sereno» la promulgazione con presa d'atto dell'impegno del Governo a seguire alcuni indirizzi formulati dalle Assemblee parlamentari (da ultimo la legge relativa alla riforma universitaria), nonché, in una *escalation* di incisività, le recenti decise prese di posizione in vista della promulgazione della legge di conversione del decreto c.d. milleproroghe, ed in vista dell'emanazione del decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale. Come a dire, il «programma» presidenziale era già stato – con ogni evidenza – predefinito nei molteplici interventi presidenziali, quale che fosse la veste (formale od informale) entro la quale avevano trovato spazio. Il tutto in piena adesione e conformità ai canoni della correttezza e leale collaborazione tra poteri dello Stato⁷⁹.

Nessun eccesso di protagonismo od interventismo può essere imputato al Presidente Napolitano, se non la sfortuna di essersi trovato a svolgere il ruolo di Capo dello Stato in un momento di lacerante crisi del sistema politico⁸⁰, con i conseguenti, inevitabili riflessi sul funzionamento della forma di governo e dei meccanismi di produzione del diritto. E, proprio perché l'intero sistema – di governo e delle fonti del diritto – è caratterizzato da forti tensioni, non potevano non prodursi ripercussioni sulla stessa funzione di garanzia del Presidente della Repubblica⁸¹. Il Presidente Napolitano, accusato il colpo, compresane la natura (essenzialmente politica) della matrice, decifratane la conseguenza giuridica (identificabile nell'incidenza sull'equilibrio, strutturale e funzionale, delle istituzioni che esercitano la funzione di governo nel nostro ordinamento: Parlamento e Governo), promuoveva a «stella polare» dei propri interventi la necessità di recuperare, nell'ambito dei processi di produzione normativa, la posizione costituzionale delle Camere. Intese come «luogo del confronto, così come il luogo delle convergenze necessarie, ... : lì, alla luce del sole, senza ombra di equivoci e sospetti, si può mettere alla prova la capacità propositiva di ciascuno schieramento, di ciascuna forza politica»⁸²; in quella sede deve essere consentito «il più attento vaglio delle soluzioni legislative da adottare, specie quando si tratti di problemi particolarmente complessi. In tali casi, il tempo che può prendere l'esame di un provvedimento da parte delle Camere, anche attraverso laboriosi approfondimenti e ripensamenti, non deve considerarsi qualcosa di abnorme, uno spreco, un segno di

⁷⁸ Discorso del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nell'«Incontro con l'Associazione Stampa Parlamentare in occasione della cerimonia della consegna del «Ventaglio»», tenutosi il 24 luglio 2006, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=784>.

⁷⁹ G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Arch. Giur.*, 1957, pagg. 65-66, ritiene che esista per il Capo dello Stato «non solo la opportunità, ma probabilmente anche il dovere di far conoscere pubblicamente i capisaldi delle proprie attività future ed i principi ai quali intende ispirarle: per soddisfare un obbligo di correttezza nei riguardi di chi dovrà collaborare con lui e per realizzare immediatamente la possibilità di una collaborazione efficiente sulla base di presupposti chiaramente formulati, cui egli deve ritenersi, per lo meno moralmente, impegnato». Nella nota del 6 marzo 2010, intitolata «Il Presidente Napolitano risponde ai cittadini», in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1800>, il Capo dello Stato statuisce: «Io sono deciso a tenere ferma una linea di indipendente e imparziale svolgimento del ruolo, e di rigoroso esercizio delle prerogative, che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, nei limiti segnati dalla stessa Carta e in spirito di leale cooperazione istituzionale».

⁸⁰ M. GORLANI, *Il Capo dello Stato dentro la crisi del sistema politico e costituzionale italiano*, in www.forumcostituzionale.it.

⁸¹ V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pag. 14, evidenzia come il ruolo del Presidente della Repubblica aumenti proporzionalmente alle incertezze e alla fluidità della situazione politica oltre che all'incapacità delle forze parlamentari di esprimere indicazioni univoche.

⁸² «Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, all'incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della Cerimonia del Ventaglio», tenutosi il 28 luglio 2008, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1300>.

disfunzione. In tutti i paesi democratici il procedimento legislativo richiede grande attenzione e riflessività, implica una seria considerazione di tutte le posizioni e le opzioni in campo, non sopporta chiusure pregiudiziali e rigidità sui testi proposti all'esame»⁸³.

L'impegno a valorizzare «il profilo e i poteri» di una «istituzione "cardine" della democrazia repubblicana», quale è il Parlamento, consente al Capo dello Stato di assolvere ad «un dovere ... proprio del Presidente della Repubblica quale lo vollero i Costituenti, definendolo "magistrato di persuasione", chiamato a "rappresentare e impersonare l'unità e la continuità nazionale"»⁸⁴. Questa condivisibile impostazione, fatta propria dal Presidente Napolitano, rappresenta la più evidente chiave di lettura dei suoi molteplici interventi relativi al ruolo del Parlamento nei procedimenti di produzione normativa, quale «chiusura del cerchio» per una corretta ricostruzione, secondo il Capo dello Stato, dei fondamentali equilibri istituzionali, attraverso un – parimenti – corretto recupero delle loro funzioni costituzionali.

⁸³ «Intervento del Presidente della Repubblica alla Cerimonia di consegna del Ventaglio», effettuato il 23 luglio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1912>. L'intervento prosegue evidenziando che «può essere utile, per evitare semplificazioni eccessive e sommarie polemiche su quel che la nostra Costituzione può consentire o non consentire, riflettere sul fatto che mentre da noi è stato possibile approvare tra giugno e luglio una rilevante manovra di aggiustamento dei conti pubblici, in Germania - nel pieno rispetto delle prerogative di quel Parlamento - le misure adottate in linea di massima dal governo e annunciate il 7 luglio saranno definite, insieme col documento di programmazione finanziaria, solo all'inizio di settembre e diventeranno legge di bilancio, a conclusione della apposita sessione in Commissione, con voto dell'assemblea del Bundestag non prima di dicembre».

⁸⁴ «Intervento del Presidente della Repubblica alla Cerimonia di consegna del Ventaglio», tenutosi il 23 luglio 2010, in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1912>.