

**Carla Negri**

**La moral suasion del  
Presidente della Repubblica  
nella forma di governo italiana**



**G. Giappichelli Editore**

La moral suasion del  
Presidente della Repubblica  
nella forma di governo italiana



Carla Negri

La moral suasion del  
Presidente della Repubblica  
nella forma di governo italiana



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-7947-9

Pubblicato nel mese di novembre 2018  
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

*A Filippo*



## INDICE

	<i>pag.</i>
1. La prassi della <i>moral suasion</i> presidenziale e il suo riconoscimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 come ‘potere’ costituzionale	5
2. Gli strumenti di <i>moral suasion</i> presidenziale e i loro effetti: le comunicazioni riservate, le esternazioni informali e i silenzi presidenziali	15
3. La tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali	23
4. Gli strumenti informali di esternazione presidenziale	30
5. Lo sviluppo della <i>moral suasion</i> e la sua incidenza sui poteri formali presidenziali, con particolare riguardo a quelli di controllo e di garanzia costituzionale della legislazione: le cause	34
5.1. <i>Segue</i> : gli effetti	41
6. La <i>moral suasion</i> presidenziale nel sistema politico-istituzionale, con particolare riguardo alla stagione maggioritaria, nell’era della comunicazione e della visibilità	50
7. La <i>moral suasion</i> del presidente Mattarella nella formazione del governo Conte	64
8. Il carattere (in)certo della <i>moral suasion</i> presidenziale e la sua configurazione unitaria in chiave teleologica	74
9. L’inestricabile connessione fra la <i>moral suasion</i> e i poteri formali come espressione dell’ambivalenza del ruolo presidenziale: organo di garanzia e organo ‘politico’	81
10. L’uso discreto della <i>moral suasion</i> quale regola giuridica di condotta che contribuisce a qualificare la figura presidenziale come ‘necessariamente’ discreta e riservata	91
<i>Bibliografia</i>	97





## 1. La prassi della *moral suasion* presidenziale e il suo riconoscimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 come ‘potere’ costituzionale.

La fitta trama di relazioni e di raccordi che il Presidente della Repubblica intrattiene e instaura, prevalentemente, con gli altri organi costituzionali, ma anche con i titolari di uffici pubblici, con i rappresentanti delle forze politiche e gli esponenti della società civile, identifica quella particolare attività presidenziale che è recentemente approdata nel lessico politico italiano con il termine inglese di *moral suasion*<sup>1</sup>.

Con la citata formula anglosassone, transitata dalla prassi della Banca d’Italia, si suole indicare, in generale, l’opera di persuasione morale di un soggetto, la cui autorevolezza consente di orientare scelte e comportamenti altrui in relazione all’adozione di atti formali<sup>2</sup>.

L’opera di persuasione morale del Presidente della Repubblica consiste, in particolare, in una, variegata e diversificata, attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio sulle scelte degli organi costituzionali, al fine di correggerle in difesa dei valori e dei principi costituzionali e di indirizzarle all’attuazione degli stessi.

Questa attività di influenza presidenziale è svolta, principalmente, nei confronti degli organi titolari di poteri di indirizzo politico – che nella nostra forma di governo parlamentare, sono, come noto, le Camere e il Governo – ma anche della magistratura<sup>3</sup>.

La *moral suasion* presidenziale è nata e si è sviluppata in via di prassi, attraverso suggerimenti informali rivolti, inizialmente, in via riservata dal Presidente della Repubblica agli organi istituzionali che, successivamente, sono stati resi pubblici per mezzo delle cd. esternazioni presidenziali<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2013, p. 22.

<sup>2</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, 2013, p. 7.

<sup>3</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 16.

<sup>4</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 52 ss. Per ‘esternazioni presidenziali’ si intendono tutte quelle manifestazioni in forma pubblica del pensiero presidenziale, non contenute in atti formali, ma diffuse in modo informale e libero, si v., in tal senso, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 2013, p. 4; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, p. 287. Sul concetto di esternazioni presidenziali la dottrina, in realtà, non è univoca, quella prevalente ritie-

A partire, soprattutto, dalla presidenza Pertini si registra, in particolare, la volontà del Capo dello Stato di rendere pubbliche le lettere e i colloqui intercorsi con gli altri organi costituzionali, contenenti le sue riflessioni e opinioni per orientare gli organi di indirizzo politico, a detrimento della regola fino ad allora invalsa che voleva improntata a riservatezza l'attività politico-istituzionale del Capo dello Stato<sup>5</sup>.

Le origini della *moral suasion* presidenziale sono antiche.

Esse risalgono alla nota teoria del "*pouvoir neutre*" di B. Constant, elaborata nella Francia monarchica della prima metà dell'ottocento (1814) per delimitare i poteri del sovrano, sintetizzati, qualche anno dopo, con la celebre formula di A. Thiers (1829): "*il re regna, ma non governa*", che esprime la posizione di mediazione e di regolazione del Capo dello Stato nel regime parlamentare<sup>6</sup>.

La *moral suasion* sembra, in particolare, rappresentare una, fra le tante e diverse, manifestazioni di esercizio del 'potere neutro' di Constant<sup>7</sup>.

Alcune tracce dell'attività in parola, si rinvencono anche nella teorizzazione di W. Bagehot sulla Costituzione inglese, nella quale egli individuava nelle 'funzioni invisibili' del Capo dello Stato l'essenza funzionale della monarchia inglese, per il corretto funzionamento della stessa (1867)<sup>8</sup>. Secondo la citata teoria il re aveva solo tre diritti: "*quello di essere consultato, quello di incoraggiare e quello di mettere in guardia*"<sup>9</sup>.

Con il passaggio nell'Europa continentale dalla monarchia alla repubblica, la teoria di Constant fu ripresa, nella prima metà del novecento (1932), nel contesto della terza repubblica francese, dal costituzionalista G. Burdeau nella sua opera dedicata al regime parlamentare e, nello stesso periodo storico,

---

ne che vi rientrano anche le esternazioni cd. formali ovvero sia i messaggi *ex artt.* 74 e 87 Cost., si v. sul punto, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 66 e la bibliografia ivi citata. Sulla riconducibilità delle esternazioni presidenziali all'esercizio di un potere o all'esercizio di una mera facoltà la dottrina è divisa, si v. di recente, sul punto, la bibliografia citata da M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 183-184.

<sup>5</sup> M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986, p. 118.

<sup>6</sup> In relazione a tale ultimo profilo, si v. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 11.

<sup>7</sup> M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 12.

<sup>8</sup> M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 90 e la bibliografia ivi citata; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 43.

<sup>9</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1928, trad. it. a cura di S. PASTORINO, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 101.

da R. Smend all'interno della sua dottrina dell'integrazione (1928) e da C. Smith con la formula del "Custode della Costituzione", in stretto riferimento alla Costituzione di Weimar (1931)<sup>10</sup>.

Le citate teorie furono ben presenti ai nostri padri costituenti per la delimitazione del ruolo del Capo dello Stato nella Costituzione repubblicana<sup>11</sup>. Essi lo identificarono con il ruolo di *'magistratura di influenza'*<sup>12</sup>, ovvero sia un potere intermediario che vigila e modera i poteri attivi di indirizzo, senza, tuttavia, assumere decisioni politiche.

Questo peculiare ruolo presidenziale ha trovato riconoscimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013<sup>13</sup>.

La Consulta in questa decisione ha, in particolare, riconosciuto le funzioni di moderazione, di persuasione e di stimolo del Presidente della Repubblica nei confronti degli altri poteri costituzionali, al fine di garantire l'equilibrio fra gli stessi, ricavandole dal ruolo del Capo dello Stato di "rap-

---

<sup>10</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 10 ss.

<sup>11</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 13.

<sup>12</sup> Nella relazione presentata il 6 febbraio del 1947, l'on. Meuccio Ruini lo definì "il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica". Atti Assemblea costituente, Relazione del presidente della Commissione M. Ruini al progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 11-12.

<sup>13</sup> Si tratta della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, concernente la disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni telefoniche del Capo dello Stato, sollevato dal Presidente della Repubblica Napolitano nei confronti della Procura della Repubblica di Palermo, che ha attirato l'attenzione della dottrina e della stampa per il suo carattere eccezionale. Sottolinea la portata del conflitto in esame, tale da investire la definizione del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, in *giurcost.it*, p. 2 e la bibliografia ivi citata. Evidenzia l'inammissibilità del ricorso per vizi procedurali e la non fondatezza dello stesso nel merito, per il carattere casuale e imprevedibile delle intercettazioni, che non può determinare una menomazione delle attribuzioni presidenziali, A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, p. 3-5; si v. anche L. CARLASARE, *Commento alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *unipd.it/scuolacostituzionale/documenti*, p. 1, che ritiene inammissibile il ricorso perché fondato sull'art. 90 Cost. Critiche anche da A. ANZON DEMMIG, *La motivazione del ricorso presidenziale contro la Procura della Repubblica di Palermo: qualche osservazione critica*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, p. 9. Ritiene, invece, inopportuno il citato conflitto G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *larepubblica.it*, articolo del 17 agosto 2012. La Corte si era già espressa sul ruolo del Capo dello Stato nella sentenza n. 200/2006 relativa al potere di grazia (punto 7. 1. del considerato in diritto).

presentante dell'unità nazionale" ex art. 87.1 Cost.<sup>14</sup>.

La citata formula sembra consentire, e ha consentito nel passato, di desumere da essa una varietà di interventi presidenziali non espressamente previsti nel testo costituzionale<sup>15</sup>.

La Corte non sembra limitarsi, tuttavia, al riconoscimento delle funzioni di moderazione, di persuasione e di stimolo del Presidente della Repubblica, ma sembra elevare la prassi della *moral suasion* a "teoria costituzionale del potere di persuasione presidenziale"<sup>16</sup>.

Il giudice dei conflitti sembra, in particolare, desumere dal ruolo di rappresentanza dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica il *principio guida*, il *contenuto* e le *regole* che disciplinano l'esercizio dell'attività in parola.

Volendo accogliere questa ricostruzione del ruolo di influenza presidenziale, non si può sottacere che si tratterebbe di un'attività 'creativa', 'normativa' della Corte (cui siamo invero abituati), seppure, come vedremo, costituzionalmente orientata.

La filosofia, lo spirito che guida la Consulta nella delineazione del 'potere'<sup>17</sup> di persuasione del Presidente della Repubblica sembra essere il ridimensionamento (e forse anche la 'correzione') del ruolo presidenziale.

Esiste, come vedremo, una stretta correlazione fra l'attività in parola e il ruolo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo, nella misura in cui l'evoluzione della prima nella prassi ha contribuito a determinare i contenuti del ruolo presidenziale.

---

<sup>14</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punti 8.2. e 8.3. del considerato in diritto. In dottrina, si v. E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015, p. 161.

<sup>15</sup> Si v. A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3506; P. PERLINGIERI, A. TARTAGLIA POLCINI, *Art. 87*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2002, p. 651, il quale parla di contenuto aperto della citata disposizione costituzionale. *Contra*, G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *AIC*, n. 4/2016, p. 13; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, p. 22. Il riferimento è alle esternazioni presidenziali che la Corte costituzionale ha desunto dalla qualifica di rappresentante dell'unità nazionale" ex art. 87.1 Cost., si rinvia sul punto, a quanto detto più avanti nel testo.

<sup>16</sup> Si v. sul punto, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 3, il quale si riferisce alle sole comunicazioni riservate.

<sup>17</sup> Non sembra trattarsi di un 'potere', ma di un ruolo presidenziale rispetto a cui le attribuzioni presidenziali costituzionalmente riconosciute al Capo dello Stato sembrano essere strumentali, ma non esaustive, si v. sul punto, P. COSTANZO, *Che presidente sarà Sergio Mattarella, in federalismi.it*, del 4 febbraio 2015, p. 3-4.

Questa configurazione del ‘potere di persuasione’ presidenziale, elaborata dalla Corte, sembra individuare nel principio fondamentale di unità nazionale (art. 5 Cost.), la *direttiva costituzionale* entro cui dovrebbe muoversi la *moral suasion*.

L’unità nazionale cui fa riferimento il giudice dei conflitti sembra investire e includere, non solo e non tanto l’unità territoriale dello Stato (*rectius*: della Repubblica), ma l’unità istituzionale e ordinamentale degli enti costitutivi la Repubblica (artt. 5 e 114 ss. Cost.), quale espressione del pluralismo politico e istituzionale su cui si fonda il patto costituyente, di cui il Presidente della Repubblica è garante<sup>18</sup>.

Dal combinato disposto degli artt. 5, 114.1 e 117.1 Cost. emerge, in particolare, un pluralismo ordinamentale, la cui autonomia può svilupparsi soltanto nell’unità e viceversa<sup>19</sup>, al fine di evitare una sua degenerazione in separatismo e, soprattutto, di garantire uno standard uniforme di tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, in cui il giudice dei conflitti afferma che “*il Presidente della Repubblica rappresenta l’unità nazionale non soltanto nel senso dell’unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica*” (punto 8.2. del considerato in diritto). Il principio di unità nazionale, nella sua duplice dimensione di unità territoriale e ordinamentale della Repubblica, sembra, in particolare acquisire, oggi, alla luce dei recenti referendum consultivi popolari svoltisi in Lombardia e in Veneto, una sua più che mai vitalità e attualità. Più precisamente, le richieste di maggiori condizioni di autonomia avanzate dalle citate regioni del nord, e in particolare dal governatore del Veneto, sembrano in realtà mascherare, al di là del riferimento, più o meno vago, al regionalismo differenziato *ex art. 116.3 Cost.*, un intento secessionistico, similmente a quanto sta avvenendo in Spagna da parte della Catalogna. Visto, peraltro, l’esito positivo della citata consultazione referendaria sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Presidente della Repubblica dovrà, a breve, vigilare sul rispetto dei principi di leale collaborazione fra gli enti e di solidarietà. In particolare, da un lato, per l’attuazione del regionalismo differenziato è richiesta l’intesa fra lo Stato e la regione interessata *ex art. 116.3 Cost.*, e dall’altro, le citate richieste di autonomia sembrano violare il dovere di solidarietà, nel caso di specie, fiscale *ex artt. 3 e 53 Cost.*, si v. le riflessioni di A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all’italiana*, in *federalismi.it*, n. 20/2017, p. 6. Si rinvia per maggiori approfondimenti al par. n. 8.

<sup>19</sup> A. RUGGERI, «Forme» e «tecniche» dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, Studi dell’anno 2002, Torino, 2003, p. 397 ss.

<sup>20</sup> In relazione ai vincoli derivanti dall’ordinamento europeo e da quello internazionale ai sensi dell’art. 117.1 Cost., che rilevano sia come limiti che come obblighi, di cui il Presidente della Repubblica si fa garante e promotore, si pensi, recentemente, al primo rinvio alle Camere *ex art. 74 Cost.* di Mattarella, del 27 ottobre 2017, vertente sul rispetto degli obblighi interna-

A garanzia dell'efficienza e del corretto funzionamento delle istituzioni repubblicane, la Corte riconosce al Presidente della Repubblica un 'potere' di persuasione, di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri costituzionali, che si compone essenzialmente "di attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici"<sup>21</sup>.

Il contenuto del citato 'potere' sembra essere, in particolare, costituito da tutte quelle forme di manifestazione del pensiero presidenziale, libere e informali, orali e scritte, riservate o pubbliche, rientranti nel più ampio *genus* del 'potere' comunicativo del Presidente della Repubblica.

Dal ruolo di rappresentanza dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica la Corte ha, poi, ricavato le regole dell'*'inestricabile connessione'* tra il 'potere' di persuasione presidenziale e i poteri formali presidenziali e dell'*'uso continuativo e discreto'* del primo<sup>22</sup>.

Si tratta di due fondamentali ed essenziali regole, la cui ampiezza e pluralità di significati può consentire di delineare la natura giuridica del 'potere' di persuasione e la sua disciplina, oltre ad incidere sulla qualificazione del ruolo e della figura presidenziale nella nostra forma di governo.

In relazione alla regola della *'inestricabile connessione'* tra il 'potere' di persuasione e i poteri formali presidenziali, secondo il giudice dei conflitti, per svolgere efficacemente il suo ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura di influenza, il Presidente della Repubblica deve continuamente affiancare ai propri poteri formali la citata attività informale, che risulta, pertanto, strettamente connessa ai primi<sup>23</sup>.

---

zionali, e allo slancio dello stesso sul processo di integrazione europea, attraverso il rafforzamento dei vincoli di solidarietà fra gli Stati membri, all'apertura della conferenza "The State of the Union 2018, solidarietà in Europa" del 10 maggio 2018 (i citati interventi sono consultabili nel sito del Quirinale rispettivamente alla voce comunicati e discorsi); all'interventismo di Ciampi finalizzato ad orientare partiti politici e istituzioni verso un rafforzamento del processo di integrazione europea, i cui vincoli sono stati, poi, difesi e garantiti dal successore Napolitano. Si è, inoltre, discusso in dottrina di un'azione politica del Presidente Ciampi e di Napolitano nell'esercizio della sua funzione di Presidente del Consiglio supremo di Difesa, in relazione rispettivamente alla vicenda della guerra in Iraq e in Libia, si v., fra gli altri, D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 73; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 194 ss. Per maggiori approfondimenti sui vincoli di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. e alle citate relazioni inter-ordinamentali, sia consentito il rinvio a C. NEGRI, *La Cedu nell'ordinamento italiano: rapporti fra fonti e fra giurisdizioni*, Napoli, 2013.

<sup>21</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>22</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>23</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

Attraverso l'inestricabile connessione delle attività presidenziali, formali e non, la Corte sembra conferire pari dignità costituzionale alla *moral suasion* rispetto ai poteri formali.

Si è parlato in dottrina di una “*costituzionalizzazione dei poteri informali*” presidenziali<sup>24</sup>.

È necessario precisare al riguardo, che l'opera di persuasione, di moderazione e di stimolo del Presidente della Repubblica non rappresenta un *potere* vero e proprio, ma si tratta di un'*attività informale* che si affianca, come detto, ai poteri formali presidenziali<sup>25</sup>.

La *moral suasion* non ha, in particolare, un'efficacia giuridica vincolante nei confronti dei destinatari delle comunicazioni presidenziali<sup>26</sup>; la sua efficacia dipende dall'autorevolezza di cui gode il Presidente della Repubblica, che con essa, peraltro, come vedremo, difende.

Il ‘potere’ di persuasione presidenziale sembra riconducibile al generale dovere di leale cooperazione, che non può che improntare le relazioni fra le istituzioni repubblicane, di cui il Presidente della Repubblica è parte.

La partecipazione del Presidente della Repubblica alle attività degli organi di indirizzo politico, attraverso la sua opera di *moral suasion*, si dovrebbe, in particolare, ricondurre a forme di *cooperazione* fra gli organi, in cui il Presidente della Repubblica esercita un'*autonoma e distinta* opera di apporto insieme agli altri organi costituzionali al raggiungimento di un medesimo fine, rappresentato dall'unità del sistema costituzionale nel suo complesso.

In altri termini, il Presidente della Repubblica è posto dalla Costituzione al di fuori (e non al di sopra) dei tre tradizionali poteri dello Stato, ma dispone di competenze che sono in grado di incidere sugli stessi, al fine di salvaguar-

---

<sup>24</sup> G. ZAGREBELSKY, *Relazione introduttiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa”, Napoli, 2015, p. 15; F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost.*, 1/2013, in *federalismi.it*, p. 4.

<sup>25</sup> Si veda, al riguardo, la precisazione del giudice costituzionale redattore della sentenza, G. SILVESTRI, *Relazione conclusiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 131.

<sup>26</sup> G. SILVESTRI, *Relazione conclusiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 130; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *AIC*, n. 3/2018, p. 13. “*Il mio ruolo è quello, come si dice spesso, di moral suasion: spesso equivale a lanciare dei messaggi nella bottiglia non sapendo chi vorrà raccogliarli*”, discorso pronunciato il 25 giugno 2008 dal Presidente della Repubblica G. Napolitano all'incontro con il Consiglio nazionale forense, si v. sul punto, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 109.



dare sia la loro separazione che il loro equilibrio<sup>27</sup>.

Il carattere non vincolante della citata attività informale del Capo dello Stato, tuttavia, non esclude che essa, nel caso in cui si manifesti mediante le esternazioni, sia in grado di produrre *effetti di sistema*, attraverso gli “indirizzi” interpretativi del modello che esse esprimono capace di condizionare l’assetto politico istituzionale in cui si innervano e quello futuro<sup>28</sup>.

*L’inestricabile connessione* fra il ‘potere di persuasione’ e i poteri formali presidenziali sembrerebbe, inoltre, elevare la prassi della *moral suasion* ad una regola di condotta non scritta che, in armonia con il sistema costituzionale, contribuisce ad integrare le norme costituzionali scritte<sup>29</sup> e a definire la posizione del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo<sup>30</sup>.

La ripetizione costante nel tempo della citata attività informale, che seppur non uniforme, è retta, come vedremo, da comuni criteri giuridici di condotta<sup>31</sup>, accompagnata dal convincimento del suo carattere doveroso, sembrerebbe, in particolare, avere trasformato la prassi in parola in una consuetudine costituzionale<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.2. del considerato in diritto.

<sup>28</sup> Si v. A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 33-34.

<sup>29</sup> La Corte costituzionale, come noto, ha ritenuto le consuetudini costituzionali legittime e integrative del testo costituzionale, solo quando esse siano in armonia con il sistema costituzionale. Si tratta delle Sentenze Corte cost., n. 129/1981, in tema di autonomia contabile degli organi costituzionali (punto 4. del considerato in diritto); n. 7/1996, in relazione al noto ‘caso Mancuso’ e alla legittimità della sfiducia individuale del singolo ministro nel nostro ordinamento (punto 9. del considerato in diritto); in dottrina si v. F. TERESI, *Le istituzioni repubblicane*, Torino, 2011, p. 73; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 227.

<sup>30</sup> In relazione a tale ultimo profilo, la Corte espressamente afferma che il ‘potere di persuasione’ presidenziale, costituisce “il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana”. Si v. sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto. Sulla rilevanza delle consuetudini costituzionali per la delineazione della nostra forma di governo e del ruolo del Presidente della Repubblica, si v. G. VERDE, *Quali materiali giuridici dobbiamo utilizzare per lo studio della forma di governo?*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell’ordinamento costituzionale italiano*, Palermo, 2012, p. 163 ss.

<sup>31</sup> Sulla rilevanza dei criteri comuni di condotta per la formazione della consuetudine, si v. la sentenza Corte cost., n. 129/1981, punto 4 del considerato in diritto. Si rinvia per maggiori approfondimenti al par. n. 10.

<sup>32</sup> In relazione alle esternazioni informali presidenziali si v. A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 33, il quale parla di consuetudini specificative e integrative.

Nella storia repubblicana italiana, infatti, tutti i Presidenti della Repubblica, a partire da Einaudi, si sono avvalsi della *moral suasion*<sup>33</sup>, seppur con diverse forme espressive e con una differente ampiezza.

La stretta connessione fra il ‘potere di persuasione’ e i poteri formali presidenziali sembra, inoltre, esprimere, come vedremo meglio in seguito, l’ambivalenza del ruolo presidenziale al contempo ‘politico’ e di garanzia.

Essa sembra, in particolare, incidere sull’esercizio del ‘potere’ di persuasione, sui contenuti e sulle modalità di svolgimento dei poteri formali presidenziali.

In relazione al ‘potere’ di persuasione, la Corte, attraverso la citata stretta connessione, sembra volerne circoscrivere l’esercizio in conformità a quanto stabilito in Costituzione.

La limitazione del campo di esercizio della citata attività informale sembra, come vedremo meglio in seguito, consentire alla Corte di ridimensionare il ‘potere’ di persuasione, rendendo illegittime quelle forme di manifestazioni dello stesso che esulano dal campo che è loro proprio.

La seconda regola fissata dalla Corte dell’*‘uso continuativo e discreto’* del ‘potere’ di persuasione sembra attenere più specificatamente ai caratteri e alle modalità del suo svolgimento.

Si tratta, in particolare, di un’attività continuativa, che il Presidente della Repubblica deve, come detto, affiancare all’esercizio dei propri poteri formali e degli atti che ne conseguono, previsti dalla Costituzione, e che, pertanto, ha carattere ordinario e non occasionale e/o eccezionale.

Il ‘potere di persuasione’, secondo il giudice dei conflitti, deve essere, peraltro, esercitato dal Presidente della Repubblica con discrezione.

L’*‘uso discreto’* del ‘potere’ di persuasione rileva sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, in quanto sembra rimandare, rispettivamente, da un lato, al suo uso ragionevole, morigerato ed equilibrato e dall’altro, alla discrezione e alla riservatezza delle comunicazioni presidenziali, quale carattere imprescindibile della *moral suasion*.

La ‘regola’ fissata dalla Corte, nelle due accezioni rilevate, sembra riferirsi sia alle comunicazioni riservate che il Presidente della Repubblica intrattiene con gli altri organi costituzionali, sia, soprattutto, alle comunicazioni pubbliche presidenziali.

In relazione alle esternazioni informali, la citata regola, sotto il profilo quantitativo, sembra rappresentare un invito, e forse *un monito*, della Corte al

---

<sup>33</sup> M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 90.

Presidente della Repubblica, di fronte all'uso eccessivo e, talvolta, improprio delle stesse, considerate, peraltro, le conseguenze nei rapporti fra il Presidente della Repubblica e gli altri poteri dello Stato che tale uso, come vedremo, determina

Dal punto di vista qualitativo, il 'potere' di persuasione presidenziale sembra essere retto e governato da un'aura di riservatezza e discrezione che prescinde dalle sue diverse forme espressive, contribuendo a qualificare la figura presidenziale come discreta e riservata.

Il carattere necessariamente discreto e riservato delle comunicazioni presidenziali è, secondo la Corte, funzionale e coesistente all'equilibrio del sistema costituzionale complessivo<sup>34</sup>.

Il richiamo della citata funzione di equilibrio costituzionale, sembra costituire, peraltro, il fondamento per il riconoscimento al Capo dello Stato della prerogativa implicita, desunta in via sistematica dalla Costituzione, della riservatezza 'assoluta' delle comunicazioni presidenziali e della sua tutela e garanzia attraverso il divieto di captazione delle stesse<sup>35</sup>.

Il ruolo e la figura del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale, così come delineati dai giudici costituzionali, sembrano trovare conferma nell'attuale presidenza di Mattarella, la cui opera di persuasione esercitata con riservatezza e discrezione, nelle due accezioni rilevate, ha contribuito a rendere, al momento, il sistema di relazioni con gli altri organi costituzionali in armonia e in equilibrio.

---

<sup>34</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 9. del considerato in diritto.

<sup>35</sup> Corte cost., n. 1/2013, punti 9., 10., 13., 14., 15., 16. del considerato in diritto. Con la sentenza n. 1/2013 la Consulta ha, in particolare, risolto il conflitto di attribuzione, prevedibilmente e al prezzo di qualche contraddizione, a favore del Presidente della Repubblica, ricavando in via sistematica, sulla base dei principi costituzionali relativi al suo ruolo nel sistema costituzionale, la prerogativa della riservatezza 'assoluta' delle comunicazioni dello stesso. Sulla prevedibilità dell'esito del conflitto per la semplice ragione che la Corte difficilmente avrebbe smentito il Presidente della Repubblica, essendo entrambi istituzioni garanti dell'unità del sistema, seppur su posizioni diverse, si v.: G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, cit., p. 1; A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 7; G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano*, rileggendo C. cost., 1/2013, in *associazione de icostituzionalisti.it*, p. 11.

## 2. Gli strumenti di *moral suasion* presidenziale e i loro effetti: le comunicazioni riservate, le esternazioni informali e i silenzi presidenziali.

Il Presidente della Repubblica può esercitare la sua attività di moderazione, di persuasione e di stimolo nei confronti degli altri organi costituzionali mediante le comunicazioni riservate, le esternazioni informali o attraverso i silenzi presidenziali.

I citati strumenti di *moral suasion*, nella loro interezza, sembrano costituire le forme espressive del più generale ‘*potere comunicativo*’<sup>36</sup> del Presidente della Repubblica, che necessita per il suo esercizio di una preliminare, costante e minuziosa attività di informazione<sup>37</sup> di carattere reciproco e circolare: *il Presidente viene informato e informa*.

A tal fine, il meccanismo della controfirma governativa *ex art. 89 Cost.* sembra assolvere ad una funzione informativa che si affianca o, addirittura, prevale su quella relativa alla copertura dalla responsabilità politica del Presidente della Repubblica<sup>38</sup>.

La scelta dei citati diversi strumenti di *moral suasion* sembra rimessa al Presidente della Repubblica e sembra dipendere dalla presenza di diverse variabili in campo, prime fra tutte: il contesto politico-istituzionale e la personalità di chi riveste la carica presidenziale.

La modalità tradizionalmente utilizzata dal Capo dello Stato per interloquire e inviare lettere agli organi istituzionali, per svolgere la sua attività di moderazione, di persuasione e di stimolo, in relazione ai problemi dell’agenda politica nazionale, e non solo, è quella riservata<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> L’espressione è mutuata da A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 3.

<sup>37</sup> Sulla citata necessità di informazione si v., fra gli altri, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3528.

<sup>38</sup> I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 213; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 53, in relazione alla firma presidenziale sugli atti di iniziativa legislativa governativa *ex art. 87.4 Cost.*, in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere, che sembra costituire uno strumento di informazione preventiva sull’iniziativa legislativa governativa per il Capo dello Stato, che gli consente di svolgere la sua influenza nei confronti dell’esecutivo.

<sup>39</sup> L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, contenente le riflessioni e le opi-

Il contenuto delle comunicazioni riservate, in mancanza di una volontà espressa del Presidente della Repubblica e dei suoi destinatari a renderlo noto all'opinione pubblica non è, come ovvio, conoscibile, per la modalità di esercizio delle stesse.

Si tratta, in particolare, di un'attività conosciuta e conoscibile soltanto attraverso i suoi *sintomi*, che trapelano, peraltro, dalle indiscrezioni giornalistiche, dalle fughe di notizie, la cui attendibilità e i cui effetti distorsivi possono essere facilmente intuibili<sup>40</sup>, considerata l'incertezza sui *reali* contenuti comunicativi presidenziali.

È possibile, tuttavia, indagarne i caratteri, gli effetti e i limiti (su cui v. *infra*).

In relazione ai caratteri delle comunicazioni riservate, queste, secondo i giudici costituzionali, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori del Presidente della Repubblica e dei suoi interlocutori<sup>41</sup>.

Il carattere *parziale e provvisorio* delle citate comunicazioni sembra, in particolare, esprimere la strategia dialettica e comunicativa del Presidente della Repubblica, che potremmo ricondurre alla *funzione di persuasione presidenziale in senso stretto*.

La funzione di persuasione, così intesa, ha, o meglio non può che avere, carattere preventivo rispetto all'adozione degli atti formali cui è diretta<sup>42</sup>, e sembra pertanto esaurirsi con l'adozione degli stessi.

Essa, secondo i giudici costituzionali, ha, peraltro, carattere necessariamente riservato, in quanto la divulgazione dei giudizi parziali e provvisori comprometterebbe non solo la sua efficacia, ma anche, e soprattutto, l'equilibrio del sistema costituzionale complessivo<sup>43</sup>.

Alla funzione di persuasione presidenziale, la Corte affianca l'attività di moderazione e di stimolo del Presidente della Repubblica nei confronti degli altri organi costituzionali.

Il 'potere' di persuasione sembra così spaziare fra i due poli della moderazione e dello stimolo, al cui interno sembra collocarsi la funzione di persuasione presidenziale in senso stretto, dal carattere necessariamente riservato<sup>44</sup>.

---

nioni del Presidente della Repubblica inviate agli altri organi costituzionali e rese pubbliche soltanto alla fine del suo mandato.

<sup>40</sup> Per una disamina delle citate fughe di notizie e dei loro effetti, si v. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 56-61.

<sup>41</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>42</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>43</sup> Corte cost., n. 1/2013, punti 8.3. e 9. del considerato in diritto.

<sup>44</sup> Le comunicazioni riservate sembrano, in particolare, rappresentare lo strumento preva-

Più precisamente, l'attività di moderazione e di stimolo del Presidente della Repubblica nei confronti degli altri organi costituzionali può avere, secondo i giudici costituzionali, non solo carattere preventivo, ma anche successivo rispetto all'adozione degli atti formali cui è diretta, e sembra pertanto esprimere il carattere continuativo del 'potere' di persuasione<sup>45</sup>.

La citata attività presidenziale sembra, peraltro, coinvolgere e riguardare non solo, e non tanto, le comunicazioni riservate, ma anche, e soprattutto, le comunicazioni pubbliche.

Tra gli strumenti di *moral suasion* si possono, in particolare, includere le esternazioni informali presidenziali<sup>46</sup>, che sono riconducibili all'azione di controllo, di freno, di impulso e di stimolo del Presidente della Repubblica sulle scelte degli organi titolari dell'indirizzo politico<sup>47</sup>.

La natura delle esternazioni da ricondurre all'esclusiva volontà del Presidente della Repubblica, sembra, peraltro, consentire che il loro esercizio sia svincolato dall'obbligo formale della controfirma degli atti presidenziali ai sensi dell'art. 89 Cost.<sup>48</sup>.

Il ricorso a forme di comunicazione pubblica, in luogo di quelle riservate, risponde, oltre alla condivisibile esigenza di una maggiore trasparenza dell'azione presidenziale e delle relazioni del Presidente della Repubblica con gli altri organi costituzionali, anche, e soprattutto, alla ricerca di una legittimazione dell'azione presidenziale, attraverso il ricorso al consenso dell'opinione pubblica e del Paese<sup>49</sup>.

Le esternazioni sono state, in particolare, utilizzate dal Presidente della Repubblica, come vedremo meglio in seguito, per chiarire, rivendicare e, soprattutto, rafforzare l'esercizio dei poteri formali presidenziali<sup>50</sup>.

Esse, se da un lato, sono state utilizzate dal Presidente della Repubblica in funzione rigorosamente strumentale all'esercizio dei poteri formali, dall'altro,

---

lente di esercizio del 'potere' di persuasione presidenziale, si v. sul punto A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 53-54.

<sup>45</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>46</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 65.

<sup>47</sup> Si v. sul punto, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 182.

<sup>48</sup> Sull'irrelevanza della controfirma in relazione alla natura delle esternazioni presidenziali, si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 187-188.

<sup>49</sup> Si v. M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., p. 165.

<sup>50</sup> Si rinvia per maggiori approfondimenti al par. n. 5.

nella loro evoluzione nella prassi, si sono sganciate da essi, attraverso l'intervento del Presidente della Repubblica su fatti e vicende al centro del dibattito politico-istituzionale, sulle vicende della politica nazionale e attraverso il dialogo diretto con soggetti o esponenti della società civile<sup>51</sup>, a garanzia, tuttavia, del sistema costituzionale complessivo.

In relazione al dialogo del Presidente della Repubblica con la società civile, le esternazioni informali, nella loro moderna accezione, sembrano soddisfare l'esigenza di rendere visibile agli organi titolari di poteri di indirizzo politico alcune istanze del corpo sociale, invero non tutte, che altrimenti rimarrebbero inascoltate, al fine della loro traduzione in politiche pubbliche<sup>52</sup>.

Alla citata funzione di "mediazione" del Capo dello Stato fra le componenti sociali e istituzionali, si affianca una funzione di "sutura" fra le stesse, nel caso in cui egli voglia rappresentare all'opinione pubblica, attraverso le esternazioni, le difficoltà di azione intervenute nelle sedi politiche<sup>53</sup>.

Le comunicazioni riservate e le esternazioni informali, pur rientrando nell'ampia tipologia degli strumenti di *moral suasion* presidenziale, si differenziano, tuttavia, dal punto di vista degli effetti prodotti e dei limiti cui sono sottoposte.

In relazione al primo profilo, le esternazioni consentono alle opinioni e riflessioni presidenziali di raggiungere e produrre effetti non solo nei confronti dei destinatari diretti, principalmente, Camere e Governo, ma anche nei riguardi dei destinatari indiretti delle stesse: l'opinione pubblica e la Corte costituzionale<sup>54</sup>, che vengono indirettamente influenzate dai rilievi mossi dal

---

<sup>51</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 200 ss. e i numerosi esempi ivi citati. La frequenza e l'incisività degli interventi pubblici presidenziali al di fuori dell'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite al Presidente della Repubblica, avrebbe contribuito all'acquisizione di una propria autonoma dignità costituzionale delle esternazioni presidenziali rispetto ai poteri formali presidenziali. L'autrice parla al riguardo, di un potere di esternazione presidenziale come potere autonomo e distinto dagli altri poteri presidenziali, p. 182 e la bibliografia ivi citata. Posizione qui ribadita, ma sviluppata nella sua monografia sul tema, in precedenza citata.

<sup>52</sup> D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, cit., par. 11.

<sup>53</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 183.

<sup>54</sup> In relazione all'influenza presidenziale sulla Corte costituzionale, le valutazioni del Capo dello Stato scaturite da un primo e sommario esame del testo normativo si collocano, come noto, sul piano dei rapporti politici con il Governo e le Camere, senza precludere il successivo giudizio di costituzionalità spettante in via esclusiva alla Corte costituzionale, si v. G. SCACCIA, *La funzio-*

Presidente della Repubblica attraverso le sue esternazioni, a differenza delle comunicazioni riservate che si limitano ad incidere esclusivamente sulle valutazioni degli organi cui sono dirette<sup>55</sup>.

Le esternazioni a differenza delle comunicazioni riservate, hanno, poi, l'effetto, soprattutto nei casi in cui si esprimono attraverso le note e i comunicati ufficiali del Quirinale, di responsabilizzare il Presidente della Repubblica e i suoi diretti interlocutori di fronte alle forze politiche, alle altre istituzioni e all'opinione pubblica<sup>56</sup>.

---

*ne presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*. Atti del convegno di Roma del 26 novembre 2010, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 133. Una conferma in tal senso, sembra potersi rinvenire nella sentenza della Corte cost., n. 262/2009, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge n. 124/2008, sulla sospensione dei processi penali per le più alte cariche dello Stato (cd. Lodo Alfano), nei confronti della quale il Capo dello Stato, in sede di autorizzazione del disegno di legge e, poi, in sede di promulgazione della legge con i comunicati rispettivamente del 2 e del 23 luglio 2008 non ha rilevato evidenti vizi di costituzionalità. I citati comunicati sono consultabili in *quirinale.it*, si v. in dottrina: V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 75; A. SPERTI, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del «lodo Alfano»*, in *Forum di quaderni costituzionali*, del 22 maggio 2009, p. 3. È stata, in particolare, evidenziata in dottrina la diversità delle forme, dei modi e dei tempi di controllo tra la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica, si v. sul punto, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 71 ss. Nonostante le citate differenze fra le due funzioni di controllo di legittimità costituzionale, le valutazioni del Capo dello Stato sono, tuttavia, in grado di influire, seppur indirettamente, sulle decisioni del nostro organo di giustizia costituzionale. Più precisamente, in sede di promulgazione della legge di conversione dei decreti legge, il contenuto delle esternazioni presidenziali ha riguardato, ad esempio, anche l'annosa questione dei limiti all'emendabilità dei decreti legge in sede di conversione da parte della Camere. Sul punto, il Presidente della Repubblica ha anticipato il nuovo e più restrittivo orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, circa il divieto di emendamenti non omogenei rispetto all'oggetto e alle finalità del provvedimento d'urgenza (sentenza Corte cost., n. 22/2012), in dottrina si v. le riflessioni di: V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 95 ss.; I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 125-126. In termini generali, la fruttuosa collaborazione fra i due citati organi di garanzia costituzionale è stata definita da un'autorevole dottrina come un "consolato di garanzia", si v. sul punto, A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 282.

<sup>55</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 55.

<sup>56</sup> In relazione a tale ultimo profilo, si v. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 63.



In relazione alla carica presidenziale, le esternazioni hanno l'effetto di esporre il Presidente della Repubblica alla cd. responsabilità politica diffusa<sup>57</sup>.

La citata forma di responsabilità politica del Capo dello Stato non ha, in particolare, natura giuridica, nel senso che la critica e il controllo politico dell'opinione pubblica sull'attività presidenziale non può comportare un obbligo giuridico di dimissioni da parte del Presidente della Repubblica<sup>58</sup>.

Essa, tuttavia, rientrando nel più ampio *genus* delle responsabilità presidenziali, potrebbe costituire il presupposto per l'esercizio di una forma di auto-responsabilità, che potrebbe culminare nell'obbligo *morale* di dimissioni da parte del Presidente della Repubblica<sup>59</sup>.

Si tratta di un'ipotesi difficilmente realizzabile, come l'esperienza repubblicana insegna, improbabile, ma non impossibile, considerato che la democrazia (*rectius*: le democrazie)<sup>60</sup>, oggi, si regge su una forte influenza, su una '*ditatura*' dell'opinione pubblica<sup>61</sup>, che fa assumere alla responsabilità politica diffusa un carattere 'sanzionatorio' forse più efficace di una sanzione giuridica, per la sua immediatezza e forza espansiva realizzata attraverso i *mass* e i *new media*.

Le relazioni che il Presidente della Repubblica intrattiene con gli altri organi costituzionali, rese pubbliche per mezzo delle esternazioni, potrebbero, inoltre, a differenza di quelle riservate che servono a prevenire o dirimere

---

<sup>57</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 285; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 8.

<sup>58</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 284 e la bibliografia ivi citata. Per maggiori approfondimenti in tema di responsabilità presidenziale, si v. di recente, fra gli altri, A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica: Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010; A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Milano, 2012; E. FURNO, *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, Torino, 2014.

<sup>59</sup> Si v. A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 285, il quale analizza le diverse forme di responsabilità presidenziale e la loro effettiva praticabilità; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3527, nota n. 53.

<sup>60</sup> S. CASSESE, *I limiti della democrazia*, in *Idee per il futuro della politica*, Milano, 2016, p. 30.

<sup>61</sup> Sul punto, si v. M. TRONTI, *Le democrazie tra populismo e antipolitica*, in *Idee per il futuro della politica*, cit., p. 58.

conflitti e divergenze<sup>62</sup>, acuire lo scontro fra il Presidente della Repubblica e i soggetti destinatari, e non<sup>63</sup>, delle comunicazioni presidenziali<sup>64</sup>.

Il carattere *aperto e trasparente* del citato ‘conflitto’ dovrebbe, tuttavia, ridurre sia le ipotesi di contrasto *reale*, che l’eccessiva discussione e critica pubblica.

Con particolare riguardo ai rapporti fra il Capo dello Stato e il potere esecutivo, il governo da un lato, sembra conformarsi ai rilievi presidenziali al testo normativo, recependoli attraverso la controfirma *ex art.* 89 Cost., e dall’altro, nel caso di rifiuto di esercizio dei poteri formali presidenziali non si avvale del ricorso alla Corte costituzionale per la lesione delle sue competenze costituzionalmente attribuite<sup>65</sup>.

In relazione ai limiti del ‘potere’ di persuasione, le comunicazioni riservate incontrano delle limitazioni meno stringenti rispetto a quelle pubbliche, che devono misurarsi con la necessità di non fare trapelare il pensiero politico del

---

<sup>62</sup> Si v. sul punto, A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 246.

<sup>63</sup> In dottrina è stata, in particolare, evidenziata la distorsione della funzione presidenziale di controllo delle leggi in sede di promulgazione, durante il settennato di Napolitano, che viene accostata al sindacato di costituzionalità delle leggi, rischiando di entrare in collisione con quello svolto dalla Corte Costituzionale, si v. sul punto, G. SCACCIA, *Il “settennato” Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, par. 6; I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, cit., par. 3.

<sup>64</sup> Sul punto, si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 208.

<sup>65</sup> Si v. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 175. Il conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato *ex art.* 134 Cost., in cui il Presidente della Repubblica può essere, come noto, parte ricorrente e resistente, sembra, in particolare, essere l’unico rimedio realmente praticabile, rispetto agli altri esistenti, per fare valere la responsabilità giuridico-costituzionale del Capo dello Stato, si v. sul punto, A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 283. In relazione all’ammissibilità del ricorso del Capo dello Stato al citato conflitto, esso è stato ammesso dalla Corte Costituzionale per la prima volta con l’ordinanza n. 150/1980, consultabile in *giurcost.it*. Sulla neutralità della Corte di fronte ad un giudizio in cui il Presidente della Repubblica è parte, si v. i dubbi avanzati in dottrina da: O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale prima delle sentenza n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 32; G. GALAZZO, *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 93.

Presidente della Repubblica<sup>66</sup>, derivante dal dovere di imparzialità presidenziale che discende dal suo ruolo di garanzia nel sistema costituzionale<sup>67</sup>.

A metà strada tra le comunicazioni riservate e quelle pubbliche si collocano i silenzi presidenziali.

Si tratta di tutti quei casi in cui il Presidente della Repubblica, seppur stimolato ad intervenire da parte di alcuni esponenti politici e/o delle istituzioni su determinate questioni delicate e al centro del dibattito pubblico, preferisce non intervenire pubblicamente, sia per non influenzare, in alcuni casi, il corso delle decisioni politiche, sia perché non lo ritiene opportuno nel momento storico dato<sup>68</sup>.

L'influenza del Presidente della Repubblica esercitata attraverso i suoi silenzi è difficilmente decifrabile, in quanto suscettibile di diverse e contrastanti interpretazioni, e foriera di conseguenze e reazioni a livello politico-istituzionale e sociale<sup>69</sup>.

Nella prassi repubblicana l'interpretazione data ai silenzi presidenziali sembra, in particolare, spaziare tra forme di 'acquiescenza' presidenziale e forme di intensa attività di intervento presidenziale in via riservata, perché ritenuta più opportuna nel momento storico dato.

Tra i casi più eclatanti e recenti, si possono ricordare il silenzio di Napolitano sulla crisi economica del 2011, interpretato dall'on. Pier Ferdinando Casini come una dimostrazione della stessa e dell'azione del Capo dello Stato nelle sedi riservate; il prolungato silenzio di Napolitano sul sequestro dei documenti relativi all'inchiesta "Why Not", deciso dalla procura di Salerno, su cui indagava il pubblico ministero De Magistris, che ha richiesto l'intervento del Capo dello Stato sulla vicenda, poi, soddisfatto con la richiesta ai procuratori generali della procura di Salerno e di Catanzaro di fornire ogni informazione e atto utile alla conoscenza della situazione<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 54-55.

<sup>67</sup> Per maggiori approfondimenti sul dovere di imparzialità del Presidente della Repubblica si rinvia al par. n. 5.

<sup>68</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 89.

<sup>69</sup> Si v. sul punto, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 91-92.

<sup>70</sup> Si v. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 89 ss. e gli altri casi ivi citati.

### 3. La tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali.

A garanzia del ruolo di ‘magistratura di influenza’ e di equilibrio del sistema costituzionale complessivo del Presidente della Repubblica, la Consulta ha ricavato, in via sistematica dal testo costituzionale, la prerogativa implicita della riservatezza ‘assoluta’ delle comunicazioni presidenziali<sup>71</sup>.

La soluzione accolta dalla Corte costituzionale per la risoluzione del conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la procura di Palermo, è stata criticata in dottrina, sia sotto il profilo metodologico<sup>72</sup>, che per la contraddittorietà dell’iter argomentativo seguito<sup>73</sup>.

La principale critica ha riguardato la mancanza di una espressa previsione costituzionale a tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali.

Le prerogative degli organi costituzionali, per il loro carattere derogatorio del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), dovrebbero, in particolare, trovare un riconoscimento esplicito nel testo costituzionale<sup>74</sup>, a cui il legislatore potrebbe dare solo mera attuazione<sup>75</sup>.

È stato evidenziato il rischio della possibile estensione della prerogativa implicita riconosciuta al Capo dello Stato, o del riconoscimento di altre prerogative ricavate in via sistematica dal testo costituzionale<sup>76</sup>, ad altri organi costituzionali, dotati, tuttavia, a differenza del primo, di poteri di indirizzo poli-

---

<sup>71</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 9. del considerato in diritto.

<sup>72</sup> F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, in *giurcost.it*, p. 3 ss.

<sup>73</sup> Sulla contraddittorietà dell’iter argomentativo della Corte, sotto diversi profili, si v.: L. CARLASSARE, *Commento alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., p. 1 ss.; A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 6 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *associazioneideicostituzionalisti.it*, p. 2 ss.; F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, cit., p. 6 ss.

<sup>74</sup> A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 4; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., p. 2-4, e la giurisprudenza della Corte di Cassazione ivi citata.

<sup>75</sup> Su tale ultimo punto, si v. le sentenze Corte cost., n. 1/2013 (punto 9. del considerato in diritto) e n. 262/2009 (punto 7.1.3. del considerato in diritto).

<sup>76</sup> A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., p. 5.

tico, quali il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri<sup>77</sup>.

In realtà, la Corte anche in altre sentenze, in tema di immunità, ha ricavato dal testo costituzionale alcune prerogative implicite degli organi costituzionali, quali l'autonomia contabile e l'immunità della sede parlamentare, facendo riferimento, in particolare, a principi costituzionali non scritti aventi natura consuetudinaria<sup>78</sup>.

Da questo punto di vista, la riservatezza delle comunicazioni tra il Presidente della Repubblica e gli altri organi costituzionali, sembra rappresentare una regola non scritta di lunga tradizione, risalente alla presidenza Einaudi e confermata dai successivi inquilini del Colle<sup>79</sup>.

Al di là dei rischi rilevati e delle critiche sollevate in dottrina in relazione al carattere implicito della prerogativa della riservatezza delle comunicazioni presidenziali, la soluzione accolta dai giudici costituzionali è stata considerata dai più come equilibrata e ragionevole<sup>80</sup>.

La prerogativa della riservatezza delle comunicazioni presidenziali è, in particolare, un'immunità di tipo processuale, che impedisce all'autorità giudi-

---

<sup>77</sup> A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 8-9; nello stesso senso si v. F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., p. 4-5.

<sup>78</sup> Si tratta delle sentenze Corte cost., n. 129/1981, in tema di autonomia contabile degli organi costituzionali e n. 231/1975, in tema di immunità della sede parlamentare; in dottrina si v. A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., p. 4.

<sup>79</sup> Sui contatti informali e riservati dei diversi Presidenti della Repubblica, da Einaudi a Ciampi, si v. M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il Colle più alto. Ministero della Real casa, Segretario generale, Presidenti della Repubblica*, Torino, 2017, p. 146 ss., il quale evidenzia anche la riservatezza assoluta dell'attività del Segretario generale della presidenza della Repubblica, che non è stata mai violata, p. 121.

<sup>80</sup> Si v., fra gli altri, A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 7; A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, p. 12; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., p. 1; N. GALANTINI, *Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, p. 235. *Contra*, F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., p. 6-7, il quale ritiene che la Corte non abbia tenuto in debito conto i principi del giusto processo e di eguaglianza ex artt. 111 e 3 Cost.; F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, cit., p. 22 ss.

ziaria di utilizzare lo strumento probatorio delle intercettazioni (dirette e indirette-casuali), per la captazione delle stesse.

La Corte richiama a tal fine l'art. 7 della legge n. 219/1989, che disciplina il procedimento per i cd. reati presidenziali di cui all'art. 90 Cost., ammettendo le intercettazioni telefoniche e di ogni altra forma di comunicazione presidenziali solo per i citati reati e non per altri, e non prima che sia stata disposta la sospensione cautelare dalla carica da parte della Corte costituzionale stessa.

La limitazione del campo oggettivo e procedurale delle intercettazioni stabilita dalla citata disposizione sembra, in particolare, escludere l'utilizzo dello strumento probatorio in tutti gli altri casi, essendo la *ratio* della norma rinvenibile nella tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali<sup>81</sup>.

Nel caso di specie, di intercettazioni casuali, che per il loro carattere fortuito non possono essere oggetto di divieto, il giudice, in base a quanto previsto dall'art. 271, comma 3, c.p.p., ha l'obbligo di non rivelare l'esistenza di registrazioni di comunicazioni presidenziali casualmente effettuate<sup>82</sup> e di distruggerle, nel più breve tempo possibile e nel più assoluto riserbo<sup>83</sup>.

L'utilizzo da parte della Corte della citata disposizione legislativa per la distruzione delle comunicazioni presidenziali, captate mediante un'intercettazione fortuita, solleva, tuttavia, alcune perplessità.

L'art. 271 c.p.p., in particolare, sotto il profilo procedurale, non impone né esclude l'utilizzo dell'udienza camerale 'partecipata', per la distruzione delle intercettazioni (comma 3) e dal punto di vista sostanziale, vieta l'utilizzabilità delle stesse per ragioni attinenti alla qualità dei soggetti coinvolti e al loro contenuto (comma 2).

In relazione al primo profilo, la Corte dà una lettura della citata disposizione funzionale alla garanzia dell'intangibilità delle comunicazioni presidenziali, escludendo il rito camerale per la distruzione delle stesse, contrariamente all'orientamento seguito in dottrina e in giurisprudenza<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> N. GALANTINI, *Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo*, cit., p. 233-235.

<sup>82</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 14. del considerato in diritto.

<sup>83</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 15. del considerato in diritto. La Corte sembra risolvere la questione della titolarità del potere di decidere la distruzione delle intercettazioni a favore del giudice, come sostenuto dai pubblici ministeri, si v. sul punto, L. CARLASSARE, *Commento alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., p. 2.

<sup>84</sup> Si v. A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 6, e i riferimenti bibliografici e giurisprudenziali ivi citati.

Dal punto di vista sostanziale, essa include tra i soggetti per i quali è prevista l'inutilizzabilità delle intercettazioni, per ragioni attinenti alla loro professione, ufficio o ministero, anche il Capo dello Stato.

In tal modo, la Corte, sembra, operare una 'manipolazione' del significato normativo dell'art. 271 c.p.p., commi 2 e 3, che non rientra nei poteri del giudice dei conflitti, ma è frequente in quelli del giudice di legittimità costituzionale delle leggi<sup>85</sup>.

L'art. 271 c.p.p., peraltro, non sembra potere trovare applicazione nel caso di specie, in quanto il divieto di utilizzazione delle intercettazioni disposto dalla citata norma si riferisce a quelle eseguite fuori dei casi previsti dalla legge (comma 1), nei quali non sembrano potersi ricondurre le intercettazioni casuali<sup>86</sup>.

In relazione, poi, all'ampiezza del diritto alla riservatezza delle comunicazioni presidenziali, la Corte rileva la stretta connessione tra aspetti personali e funzionali nell'esercizio delle funzioni presidenziali, che, non essendo prevenibile dall'autorità giudiziaria, gli impedisce l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche<sup>87</sup>.

In altri termini, l'impossibilità di distinguere gli aspetti funzionali da quelli personali nelle comunicazioni del Presidente della Repubblica necessarie allo svolgimento della sua funzione istituzionale, fa sì che il divieto di utilizzo delle intercettazioni si estenda anche alle private conversazioni dello stesso<sup>88</sup>.

Per la citata immunità processuale del Capo dello Stato non sembra, pertanto, valere la distinzione fra gli atti funzionali e quelli extra-funzionali, che sembra invece continuare ad operare nell'ambito delle immunità sostanziali.

In relazione a tale ultimo profilo, la Corte ribadisce la responsabilità pena-

---

<sup>85</sup> A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 2, spec. p. 6; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in AIC, n. 2/2013, p. 2, il quale ritiene che la Corte avrebbe dovuto sollevare, in via preliminare, per la soluzione del conflitto di attribuzione, una questione di legittimità costituzionale di fronte a se stessa, avente ad oggetto l'art. 271 c.p.p. e/o altre disposizioni rilevanti nel caso di specie.

<sup>86</sup> A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 6.

<sup>87</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 13. del considerato in diritto.

<sup>88</sup> Si v. G. SILVESTRI, *Relazione conclusiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 134; F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., p. 2.

le del Capo dello Stato per i reati extra-funzionali<sup>89</sup>, lasciando intendere che per il regime delle immunità sostanziali vale sempre la distinzione fra atti funzionali ed extra-funzionali.

Tuttavia, la stretta connessione e il labile confine fra il regime sostanziale delle immunità presidenziali e quello processuale delle stesse<sup>90</sup>, ha spinto un parte della dottrina ad attribuire alla figura presidenziale una connotazione ‘mistica’, ‘inviolabile’, ‘sacra’<sup>91</sup>.

Dall’‘inviolabilità’ processuale ‘assoluta’ delle comunicazioni presidenziali è stata, in particolare, ricavata, come corollario, l’irresponsabilità giuridica e politica *tout court*<sup>92</sup>, anche diffusa nei confronti dell’opinione pubblica, del Capo dello Stato<sup>93</sup>.

La Corte, tuttavia, non esclude l’utilizzo di altri strumenti, meno invasivi, per accertare l’eventuale responsabilità per reati extra-funzionali del Capo dello Stato, quali la testimonianza e la prova documentale<sup>94</sup>.

Peraltro, l’inclusione delle esternazioni informali presidenziali tra gli strumenti di *moral suasion*, secondo la ricostruzione che si è intesa qui avvalorare, sembra compensare la riservatezza delle comunicazioni presidenziali, attraverso la trasparenza delle stesse, ridimensionando il problema della irresponsabilità presidenziale, quantomeno di quella politica diffusa.

---

<sup>89</sup> Con particolare riguardo ai reati extra-funzionali, dubbia rimane in dottrina la controversa questione dell’improcedibilità o meno del Capo dello Stato nel corso del suo mandato, in senso favorevole si v. A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, cit., p. 13; in senso contrario si v., M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, cit., p. 6.

<sup>90</sup> In relazione a tale profilo, si v. A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, cit., p. 11, e la bibliografia ivi citata.

<sup>91</sup> Di concezione ‘mistica’ della figura del Capo dello Stato, sotto diversi profili, parla, fra gli altri, F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., p. 2 e p. 5.

<sup>92</sup> G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano, rileggendo Corte cost. n. 1 del 2013*, cit., p. 18 ss.

<sup>93</sup> Su tale ultimo punto si v., F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, cit., p. 15.

<sup>94</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 13. del considerato in diritto. In dottrina, si v. P. COSTANZO, *Postilla*, in *giurcost.it*, p. 3, il quale ritiene che la citata previsione esclude la connotazione della figura presidenziale come inviolabile.



La riservatezza delle comunicazioni presidenziali non ha, inoltre, carattere assoluto, ma incontra dei limiti, dovendosi bilanciare con altri principi costituzionali altrettanto meritevoli di tutela.

Più precisamente, la Corte prevede una riserva sull'inutilizzabilità delle conversazioni telefoniche del Capo dello Stato, nel caso in cui il giudice dovesse ravvisare la violazione di principi costituzionali supremi: *“la tutela della vita e della libertà personale e la salvaguardia dell'integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica”*<sup>95</sup>, dal carattere, verosimilmente, non tassativo<sup>96</sup>.

Con tale *clausola di salvaguardia*<sup>97</sup>, seppur condivisibile nel merito, la Corte impone al giudice, e soltanto ad esso<sup>98</sup>, di valutare la rilevanza delle intercettazioni nel caso specifico, disciplinando, tuttavia, una materia, quella relativa alle sue competenze, che sarebbe dovuta spettare al legislatore<sup>99</sup>.

L'uso 'disinvolto' dei testi normativi e l'attività 'creativa' del giudice dei conflitti, dianzi rilevata, potrebbero, invero, trovare una spiegazione nella centralità del ruolo della Corte costituzionale e della magistratura, in genere, per la soluzione di conflitti di natura politica<sup>100</sup>, dovuta alla grave crisi di le-

---

<sup>95</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 16. del considerato in diritto.

<sup>96</sup> In dottrina, in termini dubitativi, si v., A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., la quale lamenta la mancata inclusione del diritto di difesa, p. 1; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 3, il quale sottolinea i rischi connessi ad un'interpretazione di tale passaggio sia in senso esemplificativo che tassativo. Altri autori, invece, ritengono che tale clausola vada letta come garanzia del diritto di difesa, si v. A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., p. 12 e la bibliografia ivi citata nella nota n. 36; N. GALANTINI, *Un commento a prima lettura della sentenza sul conflitto di attribuzioni fra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo*, cit., p. 237.

<sup>97</sup> L'espressione è mutuata da S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio fra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, cit., p. 4.

<sup>98</sup> Sull'autonomo apprezzamento del giudice, si vedano i dubbi e le critiche sollevati da A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 8; F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., p. 6-7.

<sup>99</sup> A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 7.

<sup>100</sup> Si v. sul punto, S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *federalismi.it*, n. 11/2013, p. 12, il quale evidenzia la tendenza pervasiva della giurisdizione, di fronte all'incapacità del potere politico di risolvere questioni di notevole rilievo, quali i casi dallo stesso autore citati dell'ILVA, della legge elettorale e di questo conflitto di attribuzione,

gittimità, identitaria e di efficienza del potere politico e delle istituzioni rappresentative<sup>101</sup>, che caratterizza il momento presente.

---

che minaccia i principi della certezza del diritto e di legalità. Sulla incidenza della giurisdizione nella forma di governo in relazione al sindacato della Corte costituzionale sulle leggi elettorali, si v. S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *AIC*, n. 2/2018, p. 8; V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 1 ss., il quale sottolinea la necessità di una mediazione tra maggioranza e opposizione per l'approvazione delle leggi elettorali, che tenga conto del contesto storico-politico del momento, al fine di evitare l'intervento della giurisdizione in materia.

<sup>101</sup> Su tale ultimo punto, si v. A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, cit., p. 3 e la bibliografia ivi citata, la quale evidenzia che si tratta di un fenomeno comune anche ad altri sistemi di giustizia costituzionale.

#### 4. Gli strumenti informali di esternazione presidenziale.

Per trasferire sul piano pubblico vicende e relazioni in precedenza circoscritte ad una sede riservata, il Presidente della Repubblica si è servito di una vasta gamma di strumenti *informali* che hanno dato luogo ad una sorta di “*soft power*”<sup>102</sup>: dichiarazioni, lettere, *tweet*, comunicati e note ufficiali.

Si tratta di una prassi inaugurata durante il mandato di Gronchi e ripresa e sviluppata dalla presidenza Pertini, in poi<sup>103</sup>.

Le dichiarazioni sono rilasciate dal Presidente della Repubblica, generalmente, in occasione di cerimonie, celebrazioni ufficiali, incontri e visite, attraverso gli interventi e le interviste, più o meno estemporanee, con i giornalisti, che, poi, vengono capillarmente diffuse e amplificate dai *mass media* e *new media*: radio, televisione, giornali e *web*.

Con le citate dichiarazioni, le riflessioni presidenziali vanno, talvolta, al di là del merito della manifestazione e dell’evento che le hanno generate, rappresentando delle occasioni in cui il Presidente della Repubblica interviene per manifestare il proprio pensiero, spontaneamente o su impulso delle domande dei giornalisti e dei partecipanti, su alcune questioni al centro del dibattito politico-istituzionale, per orientare l’attività dei soggetti politici e istituzionali e per ‘commentare’ il loro e il proprio operato<sup>104</sup>.

Si pensi, recentemente, all’intervento di Mattarella, in occasione del giorno della memoria dedicato alle vittime del terrorismo (9 maggio 2018), in cui il Presidente della Repubblica attraverso il riferimento ai valori costituzionali “*dell’unità nazionale che deve prevalere sulle legittime differenze*”, del bene comune e del comune impegno<sup>105</sup>, sembra rivolgere un appello al senso di responsabilità dei partiti politici, al fine di stimolare un accordo fra gli stessi per la nascita di un governo politico, forte e coeso, che possa occupar-

---

<sup>102</sup> L’espressione è mutuata da V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 64. Per approfondimenti sul concetto di ‘*soft power*’ come potere legato all’egemonia culturale di un Paese, nel caso di specie gli Stati Uniti, inteso come capacità di attrarre e di persuadere, si v. J.S. NYE JR., *Soft Power*, Torino, 2005.

<sup>103</sup> M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., p. 164.

<sup>104</sup> Si v. in tal senso, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., e gli esempi ivi citati che, tra i più noti, annovera la dichiarazione di Ciampi all’università di Berlino, p. 84-85; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 198-199.

<sup>105</sup> Il citato intervento presidenziale è consultabile nel sito del Quirinale alla voce discorsi.

si dei problemi del Paese e dei rilevanti prossimi impegni in ambito interno e europeo.

Nella medesima categoria delle dichiarazioni presidenziali, qualificate ‘*quasi formali*’ per la loro solennità e ripetizione nella prassi<sup>106</sup>, rientrano i discorsi pronunciati dal Presidente della Repubblica, in televisione e trasmessi a reti unificate, in occasione del rituale messaggio di insediamento dinanzi al Parlamento in seduta comune, successivamente alla sua elezione<sup>107</sup>, e di quello rilasciato alla fine dell’anno, inaugurato dalla presidenza Einaudi<sup>108</sup>.

Con particolare riguardo alla dichiarazione di fine anno, essa rappresenta un bilancio sul suo operato e su quello, positivo e/o negativo, degli altri organi costituzionali e l’occasione per stimolare gli organi di indirizzo politico su alcune questioni centrali nel dibattito politico-istituzionale e nella società civile<sup>109</sup>.

Lo strumento tradizionalmente privilegiato dal Presidente della Repubblica per il dialogo inter-istituzionale è rappresentato dalla comunicazione epistolare.

La prassi delle lettere inviate dal Capo dello Stato agli organi costituzionali per orientare, stimolare e, talvolta, correggere il loro operato, in precedenza esercitata, come detto, solo in maniera riservata, è stata resa pubblica attraverso lo strumento del comunicato ufficiale.

È possibile distinguere nella prassi repubblicana due diverse tipologie di comunicati, a seconda del loro collegamento o meno all’esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite al Presidente della Repubblica: i comunicati rituali e quelli irrituali.

I comunicati rituali, così definiti per la loro tradizionale vocazione a soddisfare esigenze legate alla trasparenza, sono stati utilizzati dal Capo dello Stato per attestare la regolarità formale dell’esercizio dei poteri presidenziali e delle sue relazioni con gli altri organi costituzionali<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> L’espressione è mutuata da A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 92.

<sup>107</sup> Il messaggio di insediamento del Presidente della Repubblica rappresenta una ‘dichiarazione di intenti’ su come il neo-presidente intende interpretare il ruolo presidenziale. I più recenti sono consultabili nel sito del Quirinale alla voce discorsi.

<sup>108</sup> Si v. sul punto, l’intervento del Presidente Mattarella, del 12 maggio 2018, alla cerimonia in occasione dell’anniversario del giuramento e dell’entrata in carica del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, p. 9, consultabile nel sito del Quirinale alla voce discorsi.

<sup>109</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 92 ss.

<sup>110</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 200.

Il Presidente della Repubblica ha, in particolare, utilizzato il comunicato ufficiale per motivare le sue 'scelte' istituzionali, in sede di scioglimento anticipato delle Camere e di formazione del Governo, e, in generale, gli atti tipici presidenziali e per rendere noti gli incontri e, talvolta, anche il contenuto dei colloqui intercorsi con organi nazionali e internazionali<sup>111</sup>.

Con particolare riguardo alle relazioni internazionali, i comunicati sono serviti per rendere nota l'attività diplomatica svolta dal Capo dello Stato, attraverso gli incontri e i colloqui con Capi di Stato e personalità straniere, in cui emergono gli indirizzi e, talvolta, anche gli 'impegni' assunti direttamente in politica estera<sup>112</sup>.

I comunicati rituali sono stati utilizzati dal Presidente della Repubblica non solo per esigenze legate alla trasparenza delle funzioni presidenziali, ma anche per svolgere la sua attività di moderazione e di stimolo in relazione ai problemi dell'agenda politica nazionale<sup>113</sup>.

Ai comunicati rituali si sono affiancati, progressivamente nella prassi, i cd. 'comunicati irrituali'<sup>114</sup>.

Lo strumento del comunicato irrituale è servito, in particolare, al Capo dello Stato per intervenire su fatti e vicende al centro del dibattito politico-istituzionale, sulle vicende della politica nazionale, per difendere le sue attribuzioni costituzionali e per interloquire direttamente con soggetti o esponenti della società civile<sup>115</sup>.

Non sono mancate nella storia repubblicana anche le lettere inviate dal Presidente della Repubblica al Governo e rese pubbliche, al fine di 'orientare' l'indirizzo politico di maggioranza e le dichiarazioni dello stesso, al fine di 'condizionare' la stessa composizione e tenuta della compagine governativa<sup>116</sup>.

---

<sup>111</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 200 ss. e i numerosi e diversi esempi ivi citati; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 63-64 e gli esempi ivi citati.

<sup>112</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 64-65.

<sup>113</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 205 ss. e gli esempi ivi citati.

<sup>114</sup> Parla di comunicati irrituali, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 98.

<sup>115</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 200 ss. e i numerosi e diversi esempi ivi citati.

<sup>116</sup> Si v. i casi citati da: M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit.,

Si pensi, di recente, alla comunicazione di Mattarella del 27 maggio 2018, in sede di formazione del governo Conte, sulla compagine ministeriale dello stesso, di cui si dirà più avanti.

La comunicazione epistolare è stata utilizzata dal Presidente della Repubblica, anche, per replicare a editoriali e articoli giornalistici.

Con le citate lettere, indirizzate ai direttori delle testate giornalistiche, il Capo dello Stato ha potuto precisare la sua posizione e il suo ruolo in relazione a vicende in cui era coinvolto e manifestare il proprio assenso o dissenso nei confronti dei contenuti dell'informazione giornalistica<sup>117</sup>.

Nella tipologia degli strumenti di esternazione presidenziale, si possono includere i nuovi mezzi di comunicazione digitale, i cd. *tweet*, consistenti in brevi messaggi per lo più corredati da foto, con cui vengono resi noti all'opinione pubblica le attività già svolte o da svolgere del Presidente della Repubblica e brevi dichiarazioni dello stesso.

Volendo trovare un filo conduttore, un *trend* comune, al di là delle ragioni che ispirano le singole vicende, al dialogo continuo che il Presidente della Repubblica intrattiene con le istituzioni e l'opinione pubblica, esso sembra rintracciabile nell'esigenza da un lato, di colmare la distanza, sempre maggiore, fra la Costituzione e la politica<sup>118</sup> e dall'altro, di tutelare e ricucire il rapporto di fiducia fra i cittadini e le istituzioni<sup>119</sup>.

---

p. 156 ss., in relazione, in particolare, alla presidenza Pertini; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, p. 517 ss., e, più di recente, si pensi: al condivisibile attivismo di Scalfaro sul programma del primo governo Berlusconi, in relazione alla necessità di risolvere la questione del conflitto di interessi e sulla compagine governativa dello stesso, in riferimento alla sua ferma opposizione alla nomina di Previti a Ministro della giustizia, per le sue pendenze penali; alle anomalie verificatesi durante la presidenza di Napolitano in sede di formazione del governo Monti nel 2011 e alla dichiarazione dello stesso rilasciata ai giornalisti nel 2013 sul carattere a termine del governo Letta, in occasione dell'apertura al pubblico dei giardini del Quirinale, poi, pubblicata nel sito del Quirinale.

<sup>117</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 88.

<sup>118</sup> Si v. sul punto, A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 35-36.

<sup>119</sup> Si v. sul punto, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 179-180; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 8.

## 5. Lo sviluppo della *moral suasion* e la sua incidenza sui poteri formali presidenziali, con particolare riguardo a quelli di controllo e di garanzia costituzionale della legislazione: le cause.

Il Capo dello Stato per svolgere la sua attività di moderazione, di persuasione e di stimolo nei confronti degli organi di indirizzo politico ha affiancato ai poteri formali presidenziali, strumenti e procedure informali di *moral suasion*.

L'informalità delle citate attività e procedure ha consentito, in particolare, un maggiore margine di intervento e di influenza del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni, rispetto a quanto a lui consentito dai poteri costituzionalmente attribuitigli.

In relazione agli strumenti di *moral suasion* presidenziale, il riferimento è a quella particolare tipologia di esternazioni che si connette, direttamente o indirettamente, ai poteri formali presidenziali per chiarirne, rivendicarne e, soprattutto, rafforzarne l'esercizio.

Tali esternazioni sono state, in particolare, utilizzate dal Capo dello Stato per spiegare in via preventiva<sup>120</sup>, concomitante o successiva i propri atti formali<sup>121</sup> e, talvolta, per difendere e/o rivendicare l'esercizio dei suoi poteri formali di intermediazione politica durante le fasi di gestione delle crisi di governo e di formazione del nuovo governo<sup>122</sup>.

In relazione ai poteri presidenziali in sede di formazione del nuovo governo, si pensi, di recente, alla dichiarazione di Mattarella del 7 maggio 2018, con cui egli ha rivendicato di fronte alle forze politiche il suo potere di nomi-

---

<sup>120</sup> Sul punto si v., G.M. SALERNO, *Il primo messaggio di Napolitano alle Camere tra novità e conferme*, in *federalismi.it*, n. 21/2013, p. 2, il quale si riferisce al primo messaggio alle Camere nel secondo mandato di Napolitano, il cui contenuto, relativo alla drammatica condizione del sistema carcerario, è stato illustrato preventivamente dal Capo dello Stato in occasione della visita alla casa circondariale di Napoli.

<sup>121</sup> Su tali prassi, si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 200 ss. e in relazione al primo settennato di Napolitano, si v. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 171 ss.

<sup>122</sup> Il riferimento è, come visto, ai comunicati con cui il Presidente della Repubblica difende l'esercizio dei suoi poteri di formazione del Governo e di scioglimento delle Camere ex artt. 92 e 88 Cost., nei riguardi di un sistema elettorale maggioritario che sembrava invece, come vedremo, sottrarli al Presidente della Repubblica. Si rinvia per maggiori approfondimenti sul punto al par. n. 6.

na del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri *ex art.* 92 Cost., affermando che in caso di prolungato stallo del sistema politico-istituzionale, si sarebbe attivato per la nascita di un ‘governo tecnico’<sup>123</sup>.

Le esternazioni presidenziali, soprattutto quelle che si avvalgono dello strumento del comunicato ufficiale, assumono, inoltre, la veste di strumenti di pressione nei confronti delle forze politiche ed istituzionali, volti ad accrescere il grado di influenza del Capo dello Stato sulle stesse, che rafforza i poteri formali presidenziali, in particolare, la loro effettività<sup>124</sup>.

Con particolare riguardo ai poteri presidenziali di controllo e di garanzia costituzionale nell’ambito del procedimento legislativo e normativo, in genere, il Presidente della Repubblica, per esprimere i propri rilievi di legittimità e, talvolta, anche di merito costituzionale, ha fatto ricorso alle cd. “*esternazioni legislative*”<sup>125</sup>.

Le citate esternazioni hanno consentito di facilitare, e, in alcuni casi, di accelerare, la sottoscrizione apposta dal Presidente della Repubblica al momento della promulgazione della legge e dell’emanazione degli atti con forza di legge<sup>126</sup>.

Il Capo dello Stato attraverso l’uso delle esternazioni legislative sembra, in particolare, avere assunto le vesti di “*arbitro della legislazione*”, sia in relazione all’intero procedimento legislativo, sia in relazione al contenuto degli atti approvati<sup>127</sup>.

Le ragioni che hanno spinto il Presidente della Repubblica ad utilizzare strumenti informali e atipici, per svolgere la sua attività di mediazione politico-istituzionale, sembrano ascrivibili, da un lato, alla debolezza degli strumenti che la Costituzione affida al Presidente della Repubblica per comunicare formalmente con le Camere, e per questo motivo poco utilizzati nell’esperien-

---

<sup>123</sup> Si v. la dichiarazione di Mattarella al termine del terzo ciclo di consultazioni del 7 maggio 2018, consultabile nel sito del Quirinale alla voce discorsi, di cui si dirà più avanti nel testo.

<sup>124</sup> M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., p. 156, spec. p. 165-166; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 193.

<sup>125</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65.

<sup>126</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65.

<sup>127</sup> Si v. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 62, e gli esempi ivi citati: la legge n. 94/2009 in materia di pubblica sicurezza, su cui il Presidente della Repubblica ha sollevato rilevanti criticità di *drafting* legislativo, di qualità redazionale dei testi legislativi e difetti di scrittura della legge; la legge n. 240/2010 di riforma dell’università in relazione alla quale il Presidente della Repubblica ha sollevato dubbi e criticità formali e sostanziali, oltre che difficoltà applicative, p. 67 ss.; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 13 ss.



za repubblicana e, dall'altro, all'avvento del sistema elettorale maggioritario<sup>128</sup>, che ha comportato la necessità di rafforzare i poteri formali presidenziali di controllo e di garanzia costituzionale<sup>129</sup> e di difendere le prerogative presidenziali, in particolare la sua imparzialità e neutralità dal gioco politico.

In relazione agli strumenti formali di comunicazione presidenziale, il riferimento è, come noto, al messaggio motivato di rinvio delle leggi *ex art. 74.1 Cost.*, in sede di promulgazione delle stesse da parte del Presidente della Repubblica e ai messaggi formali alle Camere *ex art. 87.2 Cost.*<sup>130</sup>.

Con particolare riguardo al rinvio delle leggi si registra nella prassi repubblicana un uso parco di tale istituto, tale da inficiare la sua funzione di controllo preventivo delle leggi<sup>131</sup>.

Il rinvio presidenziale delle leggi non sembra, in particolare, assumere il ruolo di uno strumento ordinario di controllo delle leggi da parte del Presidente della Repubblica per il suo carattere eccezionale, che ne rimette l'esercizio alla libera determinazione del Capo dello Stato, in riferimento al tipo di leggi e alla situazione politica contingente<sup>132</sup>.

L'unica eccezione potrebbe essere rappresentata dai rinvii presidenziali

---

<sup>128</sup> Il riferimento è al referendum popolare del 1993, che ha trovato attuazione con le leggi elettorali Mattarella n. 276 e 277/1993, modificate dalla successiva legge Calderoli n. 270/2005, a sua volta modificata dalla legge elettorale n. 52/2015, cd. *Italicum*, per l'elezione della sola Camera dei deputati, mai applicata, a causa dell'esito negativo della consultazione referendaria del 2016 sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi, con particolare riguardo all'introduzione del bicameralismo differenziato, a cui era collegata. Su queste leggi, si v. le riflessioni critiche di: V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, cit., p. 7 ss., il quale evidenzia la necessità di una condivisione nell'approvazione della legge elettorale da parte delle diverse forze politiche parlamentari e di una rispondenza dei meccanismi elettorali al contesto storico-politico di riferimento; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 6 ss., il quale analizza le citate leggi elettorali alla luce delle sentenze Corte cost., n. 1/2014 e n. 35/2017.

<sup>129</sup> Si v. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 130.

<sup>130</sup> Sulla debole influenza dei messaggi formali alle Camere e sui loro limiti di contenuto, si v. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 105 ss.

<sup>131</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 40-41.

<sup>132</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 74-75; sull'analisi della prassi relativa al potere di rinvio si v. I. PELLIZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, p. 237 ss.

per vizi formali della legge, relativi al mancato rispetto delle regole sul procedimento legislativo e di conseguenza dei diritti dell'opposizione<sup>133</sup>.

Il potere formale di rinvio delle leggi si caratterizza, inoltre, per la sua debolezza, visti gli effetti meramente sospensivi e non vincolanti nei confronti della maggioranza parlamentare<sup>134</sup>.

La debolezza del citato potere non sembra, tuttavia, averne inficiato nella prassi l'efficacia: i rilevi presidenziali sono stati nella maggioranza dei casi accolti<sup>135</sup> o, quantomeno, parzialmente accolti<sup>136</sup>.

Con l'avvento del sistema elettorale maggioritario, l'utilizzo del potere di rinvio si è ulteriormente ridotto e ha presentato delle novità rispetto alla prassi precedente, incentrata, come noto, sulla violazione dell'art. 81 Cost. per mancata copertura finanziaria<sup>137</sup>.

In relazione a tale ultimo profilo, con le presidenze di Ciampi e di Napolitano le novità registrate hanno riguardato il tipo di leggi rinviate cd. 'di sistema' e il contenuto del messaggio di rinvio, attinente a rilievi di tecnica legislativa e a regole di buona legislazione<sup>138</sup>, oltre che a profili di (manifesta)<sup>139</sup> ille-

---

<sup>133</sup> S. CURRERI, *Il rinvio del Capo dello Stato a tutela del "giusto procedimento legislativo": un intervento quanto mai necessario*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 411-412.

<sup>134</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 74-75.

<sup>135</sup> S. CURRERI, *Il rinvio del Capo dello Stato a tutela del "giusto procedimento legislativo": un intervento quanto mai necessario*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 411.

<sup>136</sup> I. PELLIZONE, *Aspetti critici della "manifesta incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *AIC*, n. 3/2018, p. 8-10 e gli esempi ivi citati in relazione ai rinvii delle leggi da parte di Ciampi e di Napolitano.

<sup>137</sup> Si v. sul punto, fra gli altri, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, p. 348; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 474.

<sup>138</sup> L'attenzione ai suddetti profili di tecnica legislativa e redazionale sembra trovare la sua giustificazione, o meglio, sembra controbilanciare la scarsa utilizzabilità, a tal fine, del controllo giurisdizionale della Corte costituzionale, per l'assenza di puntuali parametri costituzionali di riferimento, si v. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 51-53 e gli esempi ivi citati. Si v. anche, L. LORELLO, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo 'custode' della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, 2005, n. 3, p. 327 ss.; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 137.

<sup>139</sup> Il riferimento è alla nota esternazione berlinese del presidente Ciampi che alla domanda

gittimità costituzionale, formale e sostanziale, della legge<sup>140</sup>.

Recentemente con la presidenza di Mattarella, il messaggio di rinvio delle leggi ha riguardato anche il rispetto dei vincoli internazionali di cui all'art. 117.1 Cost.<sup>141</sup>.

Il rinvio della legge sembra, inoltre, avere assunto carattere marginale rispetto alla *moral suasion* presidenziale, con particolare riguardo a leggi controverse e al centro del dibattito politico<sup>142</sup>.

Il limitato ricorso da parte del Presidente della Repubblica a questo potere formale presidenziale sembra ascrivibile alla duplice necessità di evitare il rischio di una delegittimazione del Presidente della Repubblica rimasto inascoltato dalla maggioranza parlamentare<sup>143</sup> e, soprattutto, di difendere le prerogative presidenziali ovvero la sua imparzialità e neutralità dal gioco politico.

In relazione a tale ultimo profilo, la dottrina giuridica italiana maggioritaria ha spiegato la formula '*puovoir neutre*', utilizzata da B. Constant per delineare

---

di alcuni studenti in relazione alla promulgazione del cd. Lodo Schifani ha risposto che il rinvio della legge da parte del Capo dello Stato è limitato ai soli casi di manifesta non costituzionalità della legge. La medesima interpretazione sul controllo delle leggi, in sede di rinvio delle stesse alle Camere, limitata ai soli vizi *evidenti* di costituzionalità si ritrova nella presidenza di Mattarella, si v. sul punto, M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere normativo di rinvio nella presidenza Mattarella*, in *federalismi.it*, n. 6/2018, p. 10-11; I. PELLIZONE, *Aspetti critici della "manifesta incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, cit., p. 7.

<sup>140</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 48 ss., il quale evidenzia la natura elastica del potere di rinvio della legge e, come tale, suscettibile di diverse interpretazioni da parte dei diversi inquilini del Colle.

<sup>141</sup> Si tratta del primo rinvio alle Camere ex art. 74 Cost. di Mattarella, del 27 ottobre 2017, vertente sul rispetto degli obblighi internazionali ai sensi dell'art. 117.1 Cost., in relazione alla legge recante "*Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo*", consultabile nel sito del Quirinale alla voce comunicati, che non è stata riapprovata dalla Camere perché nel frattempo sono state sciolte, su cui si v. le riflessioni di M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; I. PELLIZONE, *Aspetti critici della "manifesta incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, cit., p. 12 ss.

<sup>142</sup> Si v. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 141; G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in *AIC*, n. 3/2018, p. 12.

<sup>143</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 196-197.

i poteri del Capo dello Stato<sup>144</sup>, attribuendo alla neutralità il significato di imparzialità del Presidente della Repubblica rispetto alle parti politiche<sup>145</sup>.

La posizione di terzietà del Presidente della Repubblica rispetto al gioco politico sembra rappresentare, invero, una delle tante e diverse interpretazioni del ‘potere neutro’ presidenziale, riassumibili nell’endiadi *neutralità-razionalità*<sup>146</sup>.

L’imparzialità del Presidente della Repubblica va intesa, in particolare, nel senso di indipendenza dello stesso da ogni altro potere e dalle forze politiche<sup>147</sup>.

L’indipendenza presidenziale, che rappresenta il presupposto dell’imparzialità<sup>148</sup>, deriva, come noto, dall’ampio consenso che la Costituzione prevede per la sua elezione da parte del Parlamento in seduta comune *ex art. 83.3 Cost.*<sup>149</sup>, che ha trovato, nella maggioranza dei casi, conferma nella prassi repubblicana<sup>150</sup>,

---

<sup>144</sup> La felice formula ‘*puovoir neutre*’ di B. Constant deve la sua fortuna alla sua indeterminatezza, che ha consentito alla dottrina giuridica europea di attribuire alla neutralità una pluralità di significati, più o meno, compatibili con il sistema politico costituzionale di riferimento, si v. sul punto, M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 12-13. Sulle distorsioni concettuali di tale potere in dottrina si v. M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 8-9.

<sup>145</sup> Si v. in tal senso, G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 1690-1691. Secondo una parte della dottrina la neutralità presuppone l’imparzialità e quest’ultima ha una portata concettuale più ampia della prima, si v. in tal senso le riflessioni di A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3513 ss.

<sup>146</sup> Sulle varie declinazioni del Presidente della Repubblica come ‘potere neutro’, si v. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, cit., p. 26 ss., il quale parla di neutralità-razionalità, quale principio posto a fondamento dei poteri presidenziali, spec. p. 29.

<sup>147</sup> In dottrina, si v. in tal senso, F. TERESI, *Le istituzioni repubblicane*, cit., p. 248; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3508. In giurisprudenza, si v. le sentenze Corte cost., n. 200/2006 e n. 1/2013, rispettivamente, punto 7.1. e punto 8.2. del considerato in diritto.

<sup>148</sup> A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3509.

<sup>149</sup> L’art. 83.3 Cost., in particolare, prevede per l’elezione del Presidente della Repubblica la maggioranza dei due terzi e dopo il terzo scrutinio, per evitare una situazione di stallo, la maggioranza assoluta.

<sup>150</sup> Nella prassi relativa all’elezione del Presidente della Repubblica si registrano, in particolare, maggioranze qualificate, si v., in tal senso, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Legalità e Garanzie*, Bari,

dalla durata della sua carica *ex art.* 85.1 Cost.<sup>151</sup> e dall'irresponsabilità politica presidenziale *ex art.* 90 Cost.<sup>152</sup>.

Con l'avvento del sistema elettorale maggioritario l'esercizio o meno del potere formale di rinvio della legge finiva per attrarre il Presidente della Repubblica nel gioco politico, intaccando la sua neutralità<sup>153</sup>.

Più precisamente, il Capo dello Stato sia quando non rinviava la legge che quando la rinviava rischiava di trovarsi, rispettivamente, schierato da una parte: la maggioranza e dall'altra: l'opposizione<sup>154</sup>.

Per difendere la sua imparzialità e neutralità, non solo *ex ante*, ma anche *ex post*, e per la necessità di rafforzare i suoi poteri di controllo e di garanzia costituzionale che il sistema maggioritario ha imposto, il Presidente della Repubblica è stato, in un certo senso, 'costretto' al frequente utilizzo delle attività informali in chiave suppletiva e sussidiaria all'adozione, o meno, dei conseguenti atti formali presidenziali (promulgazione della legge-mancato rinvio della legge, emanazione o diniego di emanazione degli atti con forza di legge)<sup>155</sup>.

Oltre alle citate esigenze, anche la difesa delle *regole del gioco politico* ha spinto il Presidente della Repubblica a ricercare strumenti atipici e informali che gli garantissero di intervenire preventivamente.

Il Capo dello Stato sembra, in particolare, accogliere e, soprattutto, soste-

---

2006, p. 428-429, il quale evidenzia anche la necessità di una riforma costituzionale dell'art. 83.3 Cost., al fine di prevedere solo la maggioranza dei 2/3 per l'elezione del Presidente della Repubblica; M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il Colle più alto. Ministero della Real casa, Segretario generale, Presidenti della Repubblica*, cit., p. 146 ss.

<sup>151</sup> L'art. 85.1 Cost., in particolare, prevede che il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

<sup>152</sup> Si v. sul punto, T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, p. 177 ss.

<sup>153</sup> G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 489; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 75; G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, cit., p. 5.

<sup>154</sup> Si v. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 138 ss.

<sup>155</sup> Si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 212, in relazione alla motivazione della promulgazione della legge.

nere, in sede di controllo degli atti legislativi e normativi, in genere, un modello procedurale imperniato sulla partecipazione e sulla logica consensuale a livello politico e sociale, per impedire che la dinamica maggioritaria possa arretrare un *vulnus* alle garanzie costituzionali di partecipazione politica costituzionalmente previste<sup>156</sup>.

In altri termini, il Presidente della Repubblica, nel citato ambito, sembra avvalorare un modello procedurale inclusivo e integrativo, in cui tutte le forze politiche e sociali si riconoscono e possono partecipare.

### 5.1. Segue: gli effetti.

Lo sviluppo delle attività informali del Presidente della Repubblica ha inciso sui contenuti e sulle modalità di esercizio dei poteri formali presidenziali<sup>157</sup>, con particolare riguardo a quelli di controllo e di garanzia costituzionale<sup>158</sup>.

In relazione al primo profilo, il riferimento è alla prassi della motivazione degli atti tipici presidenziali, che è diretta a spiegare, e forse anche ‘giustificare’<sup>159</sup>, non solo il mancato esercizio dei poteri formali (rinvio della legge, diniego di emanazione e di autorizzazione), ma anche e, soprattutto, l’esercizio degli stessi (autorizzazione, promulgazione, emanazione).

Si tratta di una consolidata prassi, già presente ai tempi della presidenza Pertini<sup>160</sup>, che con l’avvento del sistema elettorale maggioritario ha acquisito una maggiore consistenza e intensità, attraverso la frequente pubblicazione di

---

<sup>156</sup> A. CARIOLA, *I controlli sugli atti del Governo, con particolare riguardo ai decreti-legge*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 100 ss., che si rifà alla dottrina dell’integrazione politica di R. Smend, e gli esempi ivi citati, spec. p. 107; D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, p. 391.

<sup>157</sup> Il riferimento è ai comunicati ufficiali con cui il Presidente della Repubblica motiva, come detto, le sue ‘scelte’ istituzionali nell’ambito dei poteri formali di formazione del Governo e di scioglimento delle Camere.

<sup>158</sup> A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 2, il quale parla di trasformazione dei poteri formali presidenziali, si v., in particolare, la nota n. 3.

<sup>159</sup> G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, cit., p. 232, il quale ritiene che la motivazione degli atti presidenziali sia un segno di debolezza del Presidente della Repubblica e del sistema politico-istituzionale.

<sup>160</sup> M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., p. 153 ss. e la bibliografia e gli esempi ivi citati.

note e di comunicati ufficiali nel sito del Quirinale, con cui il Presidente della Repubblica motiva l’emanazione, o meno, degli atti con forza di legge<sup>161</sup> e la promulgazione della legge<sup>162</sup>.

Si è parlato, al riguardo, in dottrina di esternazioni legislative “di *accompagnamento*”, che hanno affiancato l’adozione dei citati atti formali presidenziali e di esternazioni legislative “*a doppio registro*”, in relazione ai destinatari delle stesse<sup>163</sup>.

In relazione a tale ultima tipologia di esternazioni legislative, esse assumono una veste propriamente istituzionale, essendo rivolte ufficialmente agli organi costituzionali, in particolare, a quelli detentori del potere di indirizzo politico, e poi anche all’opinione pubblica attraverso la pubblicità delle comunicazioni presidenziali, su iniziativa della Presidenza o dei suoi destinatari<sup>164</sup>.

Le esternazioni legislative “a doppio registro” hanno consentito, in particolare, al Capo dello Stato di rafforzare la propria autonomia politica di giudizio sulla funzione legislativa<sup>165</sup> e di separare ufficialmente, dal punto di vista politico, il ruolo del Capo dello Stato rispetto a quello dell’esecutivo e della relativa maggioranza parlamentare<sup>166</sup>.

In relazione a tale ultimo profilo, la motivazione degli atti formali presidenziali sembra soddisfare l’esigenza, a suo tempo rilevata in dottrina, di considerare l’imparzialità oltre che come “*presupposto*”, quale “*risultante*” dei comportamenti presidenziali<sup>167</sup>.

---

<sup>161</sup> D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 289 ss. e le prassi ivi citate.

<sup>162</sup> La citata prassi è stata inaugurata da Ciampi e sviluppata da Napolitano, si v. I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 87 ss.

<sup>163</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65.

<sup>164</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65.

<sup>165</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 66 e gli esempi ivi citati, che riguardano la legge di riforma dell’università n. 240/2010 e il decreto legge sul caso Englaro, in relazione al quale, il Presidente della Repubblica ha motivato con un comunicato ufficiale il rifiuto di emanazione dello stesso, con il quale il governo intendeva impedire la sospensione dell’interruzione del trattamento artificiale, che teneva in vita Eluana Englaro, autorizzata, invece, dai giudici di Milano.

<sup>166</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, cit., p. 140; I. PELLIZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, cit., p. 12.

<sup>167</sup> In relazione alla citata esigenza, si v. M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., p. 191 e la bibliografia ivi citata. Sulla concezione di imparzialità come risul-

La citata prassi serve, in particolare, a rendere note le ragioni che stanno alla base dell'esercizio, o meno, dei poteri formali presidenziali, il cui fine potrebbe essere quello di certificare e di potere valutare *ex post* la correttezza dell'esercizio della funzione presidenziale, nel senso della sua imparzialità e neutralità.

La pubblicità dei contenuti, almeno di quelli conosciuti e conoscibili, delle comunicazioni informali che il Presidente della Repubblica intrattiene, in particolare, con i Ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri sembra, in altre parole, rappresentare il risultato dell'imparzialità.

L'incidenza dell'azione di influenza presidenziale sui poteri formali di controllo della legislazione, non ha, tuttavia, inciso sulla natura e sugli effetti giuridici dei conseguenti atti presidenziali, per l'efficacia giuridica non vincolante dei citati atti informali con cui il Presidente della Repubblica motiva i suoi atti formali tipici<sup>168</sup>.

L'efficacia dei citati atti informali sembra, in particolare, dipendere dall'autorevolezza di cui gode il Presidente della Repubblica<sup>169</sup>, che deriva dalla neutralità-razionalità e, quindi, dalla sua condizione di potere spolitizzato<sup>170</sup>, che con essi, come visto, difende<sup>171</sup>.

La Costituzione non prevede, tuttavia, la motivazione della promulgazione della legge, ma del rinvio della legge con messaggio *ex art.* 74.1 Cost., né tanto meno la motivazione dell'emanazione degli atti con forza di legge.

In relazione alla promulgazione motivata della legge, sia in senso favorevo-

---

tante dei comportamenti presidenziali, si v. anche A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3532, il quale ammette tale concezione, purché non implichi la negazione dell'esistenza dell'imparzialità come presupposto all'esercizio delle funzioni presidenziali.

<sup>168</sup> Si v. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 140; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 62 e la bibliografia ivi citata, in relazione alla prassi della promulgazione motivata della legge; E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 143.

<sup>169</sup> E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 143.

<sup>170</sup> Si v. sul punto, A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 36.

<sup>171</sup> G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 141.



le che contrario<sup>172</sup>, essa è stata utilizzata dal Presidente della Repubblica per giustificare formalmente e pubblicamente il mancato rinvio della legge.

Il Capo dello Stato si è visto in un certo senso ‘costretto’ a giustificare e spiegare le ragioni della promulgazione della legge all’opinione pubblica e alle forze politiche di opposizione che invece gli chiedevano il rinvio alle Camere.

Con particolare riguardo alla prassi della promulgazione della legge con motivazione ‘contraria o dissenziente’<sup>173</sup>, criticata in dottrina<sup>174</sup>, il Presidente della Repubblica, attraverso le lettere di accompagnamento alla stessa, espone consigli rivolti a migliorare il testo normativo al momento della sua attuazione, stimolando gli organi di direzione politica ad operare interventi correttivi e rileva, talvolta, anche profili di irragionevolezza del provvedimento<sup>175</sup>.

Si pensi, di recente, alle lettere inviate dal Presidente Mattarella, il 17 ottobre, il 30 novembre 2017 e il 25 luglio 2018, al Presidente del Consiglio, rispettivamente, al momento della promulgazione della legge n. 161/2017, recante “*modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*”; della legge n. 179/2017, contenente “*disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità, di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*” e della legge n. 89/2018 di conver-

---

<sup>172</sup> Sulla citata prassi, si v. le riflessioni critiche di I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 117 ss., la quale evidenzia il rischio di interferenze fra la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica; ID., *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, cit., p. 4 ss., in cui l’autrice si sofferma, in particolare, sulla nozione di ‘manifesta incostituzionalità’ sia nel caso di rinvio della legge per la sua presenza, che nel caso della promulgazione della legge per la sua assenza, evidenziando la discrezionalità del Presidente della Repubblica e i possibili contrasti con la Corte costituzionale.

<sup>173</sup> Si tratta di una prassi le cui origini risalgono nella storia repubblicana a Pertini e a Gronchi: le cd. ‘promulgazioni con riserva’, si v. sul punto, E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 127-128.

<sup>174</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 252.

<sup>175</sup> Il riferimento è alla promulgazione delle leggi di conversione dei decreti legge n. 63/2002, istitutivo del patrimonio dello Stato S.p.a e n. 40/2010, il cd. decreto incentivi, e alla promulgazione della legge n. 94/2009, recante disposizioni in materia di pubblica sicurezza, sulle quali si vedano le riflessioni di M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 209 ss.; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 10.

sione, con modificazioni, del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55 recante “*Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016*”, approvata in via definitiva lo scorso 19 luglio, in cui il Presidente della Repubblica rileva criticità e profili di irragionevolezza delle leggi promulgate, oltre ad invitare il Governo a porre in essere provvedimenti normativi che migliorino la loro efficacia<sup>176</sup>.

In alcuni casi, la ‘promulgazione contraria’ assume le forme di una ‘promulgazione condizionata’, al fine di attribuire maggiore vincolatività a determinati impegni assunti: “preso atto che” e, talvolta, già soddisfatti dal Governo<sup>177</sup>, altre volte essa serve per evidenziare dei vizi simili a quelli che avrebbero potuto giustificare il rinvio<sup>178</sup>.

In relazione a tale ultimo profilo, la promulgazione della legge, nonostante i rilevati vizi di legittimità costituzionale in essa presenti, potrebbe produrre degli effetti distorsivi in sede di applicazione da parte dei giudici comuni, oltre che influenzare le decisioni dei giudici costituzionali<sup>179</sup>.

Anche nei rapporti fra il Presidente della Repubblica e il Governo, in sede di emanazione degli atti con forza di legge, si rileva una prassi che si è disco-

---

<sup>176</sup> Le citate lettere sono consultabili nel sito del Quirinale alla voce comunicati. In dottrina, si v., in relazione alle lettere del 2017, le riflessioni di M.C. GRISOLIA, *Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali”*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3; I. PELLIZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, cit., p. 10 ss., G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, cit., p. 5 ss., spec. p. 9, il quale ritiene che la prassi della promulgazione motivata altera e marginalizza il ruolo del Parlamento nel procedimento di formazione della legge.

<sup>177</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 60, nota n. 22 e la bibliografia ivi citata, la quale si riferisce ai decreti legge correttivi della legge promulgata con riserva dal Presidente della Repubblica, che il Governo si è impegnato ad adottare o ha già adottato; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 506 ss. e gli esempi ivi citati; G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, cit., p. 9.

<sup>178</sup> Sul punto si v. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 58 ss., spec. p. 60 e gli esempi ivi citati.

<sup>179</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 63, il quale fa riferimento all'obbligo del giudice di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta, che in tal modo potrebbe essere eluso.

stata dalle norme costituzionali e legislative in materia, rispettivamente *ex art.* 87.5 Cost. e art. 15 della legge n. 400/1988.

Più precisamente, nella prassi si sono registrate sia ipotesi di emanazione di decreti legge accompagnati da esternazioni critiche del Capo dello Stato, cd. emanazioni condizionate, il cui giudizio sembra, peraltro, avere influito sulla mancata conversione in legge da parte delle Camere<sup>180</sup>, sia casi di rinvio con richieste di riesame del testo normativo, con cui egli sollecita opportune modifiche al testo, e, più limitatamente, casi di rifiuto di emanazione del decreto legge<sup>181</sup>.

Le citate prassi manifestano una maggiore autonomia di intervento del Presidente della Repubblica sul procedimento di formazione dei decreti legge, rispetto all'analogo strumento di controllo previsto dall'art. 74 Cost., in sede di promulgazione della legge, che sembra trovare la sua *ratio* da un lato, nella immediata entrata in vigore del provvedimento di urgenza, che richiede un controllo preventivo di legittimità da parte del Capo dello Stato<sup>182</sup> e dall'altro, nell'abuso della decretazione d'urgenza, di dimensioni tali da trasformarla in uno strumento di legislazione ordinaria<sup>183</sup>.

Nella lunga fase di transizione verso il bipolarismo, non pienamente conclusa, che il nostro sistema ha attraversato, accompagnata da una crisi politica, economica e sociale, il Presidente della Repubblica non è intervenuto soltanto a monte e a valle del procedimento legislativo, secondo quanto disposto in Costituzione, ma anche durante l'iter di approvazione della legge e degli atti con forza di legge.

---

<sup>180</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 92 ss. e gli esempi ivi citati, in particolare il decreto legge n. 196/2010 sui rifiuti in Campania e il decreto legge n. 29/2010 cd. 'salva-liste'.

<sup>181</sup> Sulle citate prassi si v.: D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 91 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 506 ss.; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 144 ss.; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 81, il quale evidenzia che il rifiuto di emanazione del decreto legge dovrebbe essere giustificato solo nei casi di violazione manifesta ed evidente della Costituzione e di grave lesione dei suoi principi, p. 84; nello stesso senso, si v.: A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 244-245; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 97, spec. p. 395.

<sup>182</sup> Si v., fra gli altri, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 83-84.

<sup>183</sup> D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 387.

In relazione all'intervento del Presidente della Repubblica nel procedimento deliberativo degli atti normativi del Governo, non si discute tanto della legittimità dell'intervento presidenziale alla luce delle finalità da esso perseguite, riconducibili al suo ruolo di garante della Costituzione, ma delle modalità di esercizio dell'azione di persuasione presidenziale<sup>184</sup>.

Si tratta, in particolare, di un'attività conosciuta attraverso i suoi sintomi, in cui la forma, cioè la procedura utilizzata, sembra diventare sostanza.

Più precisamente, il passaggio del testo normativo (disegno di legge, decreto legge, decreto legislativo), dagli uffici di palazzo Chigi a quelli del Quirinale, e viceversa, sia *prima* che *dopo* l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, avrebbe dato vita a una specie di *navetta*, di cui non vi è traccia nel testo costituzionale<sup>185</sup>.

La citata navetta è stata interpretata nel senso di una compartecipazione del Presidente della Repubblica alla stesura dell'atto, che metterebbe in discussione il carattere parlamentare della nostra forma di governo<sup>186</sup>.

Con particolare riguardo alla decretazione d'urgenza, a partire dalla presidenza Scalfaro si è consolidata la prassi di far conoscere al Presidente della Repubblica, con qualche giorno di anticipo rispetto alla delibera del Consiglio dei ministri, il testo del decreto legge<sup>187</sup> e quella in base alla quale l'emanazione presidenziale interviene dopo diversi giorni dalla delibera del Consiglio<sup>188</sup>.

L'intervento presidenziale a monte del procedimento normativo e lo scarto di tempo fra la delibera consiliare e l'emanazione del decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica sembrano dimostrare che questo sia il frutto della 'concertazione' fra il Capo dello Stato e l'esecutivo<sup>189</sup>.

---

<sup>184</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 247.

<sup>185</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 247.

<sup>186</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 247-248.

<sup>187</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 81; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 387.

<sup>188</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 81 ss. e gli esempi ivi citati in relazione alla presidenza di Napolitano; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 289, nota n. 173.

<sup>189</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 82, il quale parla di

A partire dalla presidenza Ciampi si è registrata nella prassi, sviluppata, poi, dalla presidenza Napolitano, l'estensione degli interventi presidenziali, critici o favorevoli, durante l'iter di approvazione delle leggi da parte delle Camere<sup>190</sup>, che ha finito per condizionare le decisioni degli organi di indirizzo politico<sup>191</sup>.

Il Presidente della Repubblica è, in particolare, intervenuto durante la fase deliberativa del procedimento legislativo attraverso le esternazioni legislative “*libere e a valenza politica diffusa*”<sup>192</sup>, che, seppur non sono direttamente collegate all'adozione degli atti presidenziali tipici e sono rivolte all'opinione pubblica, al di fuori della comunicazione inter-istituzionale, sono state in grado di incidere sull'adozione degli stessi<sup>193</sup>.

Si tratta di una prassi criticabile e criticata in dottrina, per le ingerenze del Presidente della Repubblica sulle scelte del legislatore<sup>194</sup>.

L'intervento del Capo dello Stato nella fase deliberativa degli atti legislativi e normativi, in genere, è stato, in particolare, interpretato come un'attività di “*co-legislazione*”<sup>195</sup>, di informale “*contrattazione preventiva*” fra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri, o meglio, tra gli uffici del Quirinale e quelli dell'esecutivo<sup>196</sup>.

Le citate prassi di compartecipazione all'atto legislativo, che sembrerebbe assumere la forma di un “*atto complesso*”, sembrano, tuttavia, dipese dal meri-

---

“serrato confronto fra il Presidente della Repubblica e il Governo”; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 389-390, che cita, fra i casi più eclatanti, la nota vicenda sul decreto legge n. 207/2012 sull'Ilva di Taranto.

<sup>190</sup> Si pensi al riguardo durante la presidenza di Ciampi ai disegni di legge in materia di rogatorie internazionali, di disciplina del conflitto di interessi e di legittimo sospetto, si v. sul punto, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, p. 93-94; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 11; in relazione alla presidenza Napolitano si v. gli esempi citati da V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 78 ss.

<sup>191</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 67, il quale fa riferimento, in particolare, alla nota vicenda sul cd. ‘Lodo Alfano’.

<sup>192</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65.

<sup>193</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 65-67.

<sup>194</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 67.

<sup>195</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 67.

<sup>196</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 246 ss., spec p. 253, il quale ritiene che la natura indiretta delle citate relazioni consente ad entrambi gli organi costituzionali di prendere le distanze dai comunicati relativi alla formazione dell'atto, p. 247.

to dei provvedimenti oggetto di censura da parte del Presidente della Repubblica e dalla transizione, invero incompiuta e oggi abbandonata, verso un sistema bipolare, che ha accentuato le sue funzioni arbitrali tra le forze politiche in lotta, per un equilibrio del sistema costituzionale complessivo<sup>197</sup>.

Il contenuto di alcune leggi ritenute contrarie ai principi costituzionali e le tecniche legislative utilizzate per la loro approvazione, limitative del ruolo costituzionale dell'opposizione (fiducia, maxi-emendamenti, abuso della decretazione d'urgenza ecc.)<sup>198</sup>, sembrano, in particolare, avere costituito le cause di tale attivismo presidenziale.

La contestualizzazione dei citati interventi presidenziali, nel momento storico e politico dato, e, soprattutto, il carattere temporaneo e non stabile del loro divenire, come l'attuale Presidenza sembra, al momento, dimostrare<sup>199</sup>, ci consente di interpretare l'attivismo presidenziale come una provvisoria *deroga* all'ordinamento costituzionale vigente, dettata dalla necessità di gestire uno stato di 'emergenza'<sup>200</sup>, più che come un segno di una *modifica tacita* della Costituzione, che porrebbe la necessità di una revisione della nostra forma di governo.

L'intervento del Presidente della Repubblica nella fase deliberativa degli atti legislativi e normativi, in genere, sembra, peraltro, trovare una battuta d'arresto, come vedremo, nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> Si v. A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 21, in termini dubitativi e alternativi.

<sup>198</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 55 ss. e gli esempi ivi citati.

<sup>199</sup> Di un ritorno alla normalità con la presidenza Mattarella parla, F. CLEMENTI, *Post-scriptum: Verso la normalità costituzionale con l'elezione del Presidente Sergio Mattarella*, in *federalismi.it*, n. 3/2015, e gli altri contributi ivi presenti. Nello stesso senso, si v. I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 123.

<sup>200</sup> Per maggiori approfondimenti sui profili teorici dello stato di emergenza e sul suo impatto nello Stato costituzionale, si v. G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *AIC*, n. 2/2015.

<sup>201</sup> Si rinvia al par. n. 9.

## **6. La *moral suasion* presidenziale nel sistema politico-istituzionale, con particolare riguardo alla stagione maggioritaria, nell'era della comunicazione e della visibilità.**

L'influenza del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale attraverso le esternazioni informali presidenziali, seppur nel segno di una linea di continuità con i precedenti inquilini del Colle, ha registrato, con l'avvento del sistema elettorale maggioritario e con la diffusione della comunicazione digitale e dei *new media*, un 'nuovo corso'.

La novità registratasi nell'uso delle esternazioni non ha riguardato, in particolare, le modalità di esercizio (dichiarazioni, missive, comunicati ufficiali, ecc.), né i motivi sottesi al loro utilizzo (maggiore trasparenza ed effettività dell'attività presidenziale), che nulla differiscono rispetto al passato, ma la loro maggiore consistenza<sup>202</sup>, concretezza e intensità acquisita grazie alla frequenza, immediatezza e visibilità delle comunicazioni presidenziali.

La maggiore consistenza delle esternazioni presidenziali registratasi durante le presidenze di Scalfaro, di Ciampi e di Napolitano<sup>203</sup>, sembra imputabile all'avvento del sistema elettorale maggioritario, che ha comportato da un lato, una turbolenta fase di transizione verso un sistema politico bipolare e dall'altro, la necessaria difesa da parte del Presidente della Repubblica delle sue prerogative e attribuzioni costituzionali.

L'interventismo presidenziale nella stagione maggioritaria (1994-2018) sembra, in particolare, oscillare tra una prova di forza del Presidente della Repubblica, a fronte dell'inefficienza delle forze politico-istituzionali, attraverso interventi di 'supplenza' delle stesse, e un segno di debolezza, a fronte di attacchi da parte delle forze politiche per la difesa delle sue competenze e prerogative, a garanzia tuttavia del sistema costituzionale complessivo<sup>204</sup>.

In relazione all'azione di 'supplenza' presidenziale nella cd. 'seconda' Re-

---

<sup>202</sup> Si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 194; D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, cit., p. 71.

<sup>203</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 172-173, che con particolare riguardo alla presidenza di Napolitano la definisce come il settennato della comunicazione.

<sup>204</sup> Si v. in termini dubitativi, A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 22-23.

pubblica<sup>205</sup>, si può dire che essa sia dipesa dal carattere conflittuale, instabile e *incompiuto* del bipolarismo italiano<sup>206</sup>.

Più precisamente, la delegittimazione reciproca delle forze politiche in campo, la mancanza, o meglio l'incapacità, di un sano e pacato confronto e scontro dialettico fra i due poli, che avrebbero dovuto dare origine alla democrazia dell'alternanza e, soprattutto, i conflitti interni alla coalizione, di volta in volta, vincenti hanno indebolito le istituzioni: Governo e Camere e le loro azioni<sup>207</sup>.

Riguardo al Parlamento, le decisioni politiche sotto l'imperio dell'immediatezza, intesa sia come compressione del tempo della decisione, sia come assenza di mediazione<sup>208</sup>, hanno finito per emarginare le Camere e limitare i loro poteri legislativi, di indirizzo e di controllo dell'operato del Governo<sup>209</sup>.

Il riferimento è al frequente ricorso agli strumenti del decreto-legge, della questione di fiducia e dei maxi-emendamenti da parte del Governo.

In tale quadro disfunzionale, le forze politiche di maggioranza e di opposizione, seppur con diverse e opposte finalità, hanno richiesto l'intervento del Capo dello Stato, esponendolo politicamente quale che fosse la sua decisione, in ogni caso<sup>210</sup>.

---

<sup>205</sup> V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 6, nota n. 19, il quale evidenzia la non correttezza dal punto di vista del diritto costituzionale delle espressioni: prima e seconda Repubblica, riconducibili ai diversi sistemi elettorali, essendo rimaste invariate le disposizioni costituzionali sulla forma di governo; N. URBINATI, D. RAGAZZONI, *La vera seconda Repubblica. L'ideologia e la macchina*, Milano, 2016, p. 9 ss., spec. p. 17, i quali evidenziano che finora si è parlato di seconda Repubblica solo a livello ideologico e che la vera seconda Repubblica si sarebbe realizzata con l'entrata in vigore della riforma costituzionale Renzi-Boschi, non confermata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

<sup>206</sup> Si v. sul punto, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 24, corsivo aggiunto; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 10; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007.

<sup>207</sup> Si v. sul punto V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 28, il quale fa riferimento all'azione divisa e incerta del Governo e al processo di marginalizzazione del Parlamento.

<sup>208</sup> Sul punto, si v. G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro "Gli attori della società politica"*, in AIC, n. 1/2017, p. 6.

<sup>209</sup> Per fare riacquistare, in particolare, alla Camera dei deputati il suo ruolo di sede del confronto politico sembra necessaria una riforma del regolamento della stessa, attraverso la previsione di procedure, chiare e certe, che consentano alle forze politiche di maggioranza e di opposizione di svolgere il loro ruolo, si v. in tal senso, S. CURRERI, *L'elezione dei nuovi Presidenti delle Camere ritorno al consociativismo o verso un nuovo bipolarismo?*, in *federalismi.it*, n. 7/2018, p. 7-8.

<sup>210</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 25 ss. e gli esempi ivi citati.



Emblematica, in tal senso, è l'immagine coniata da un'autorevole dottrina "di un gruppo di fratellini che, litigando fra loro, ricorrono all'autorità paterna"<sup>211</sup>.

Il Presidente della Repubblica è stato in un certo senso 'costretto' ad intervenire nella scena pubblica per placare gli scontri tra le forze politiche in campo, soprattutto tra quelle interne alla maggioranza, attraverso la sua opera di moderazione e di stimolo, al fine della stabilizzazione e conservazione dell'unità politica.

Non solo l'esigenza di fornire prestazioni di stabilizzazione del sistema politico-istituzionale e, più in generale, di razionalizzazione della forma di governo parlamentare per un corretto funzionamento della stessa, ma anche la difesa delle attribuzioni presidenziali, che la dinamica maggioritaria sembrava mettere in discussione<sup>212</sup>, ha spinto il Capo dello Stato alla ricerca e all'utilizzo di strumenti informali di influenza.

Più precisamente, con la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario, si è ritenuto che i poteri di intermediazione del Capo dello Stato, sul versante delle decisioni politiche *ex artt.* 92 e 88 Cost., affidate al Governo e alle Camere, si sarebbero ridotti automaticamente, a prescindere dalla stabilità del sistema politico-istituzionale.

In relazione al potere presidenziale di formazione del Governo *ex art.* 92 Cost., è necessario distinguere l'ipotesi in cui l'intervento del Presidente della Repubblica durante l'iter di formazione, avvenga a seguito di elezioni politiche nazionali, da quella in cui il Presidente della Repubblica interviene in corso di legislatura, per la gestione delle crisi di governo.

Nel primo caso, dopo le elezioni politiche del 1994, 1996, 2001, 2006 e 2008, diversamente da quanto realizzatosi con quelle del 2013 e, come vedremo meglio in seguito, del 2018, si è registrato nella prassi un ridimensionamento dei poteri presidenziali, quantomeno in relazione alla 'scelta' del soggetto cui affidare l'incarico per la formazione del nuovo governo, corrispondente al *leader* della coalizione vincente, che ha comportato una riduzione dei tempi delle consultazioni presidenziali<sup>213</sup>.

---

<sup>211</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 25.

<sup>212</sup> Si v. sul punto, A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 40 ss., il quale parla di atto dovuto del Presidente della Repubblica in difesa, in particolare, dei suoi poteri di intermediazione politica ovvero sia di formazione del Governo e di scioglimento anticipato delle Camere.

<sup>213</sup> Si v. E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 121; V. LIPPOLIS,

L'automatismo nella scelta dell'incaricato, in sede di formazione del governo a seguito di nuove elezioni politiche nazionali, si potrebbe spiegare in termini di opportunità politica e di rispetto della volontà del corpo elettorale<sup>214</sup>, a cui il sistema aveva di fatto conferito la scelta dell'organo<sup>215</sup>.

Nelle citate circostanze si è, tuttavia, assistito ad un interventismo presidenziale sul programma di governo e sulla formazione della compagine governativa<sup>216</sup>.

Si pensi, al riguardo, alla presidenza di Scalfaro e al suo incisivo intervento sul programma del primo governo Berlusconi (1994), in relazione alla necessità di risolvere la questione del conflitto di interessi, e sulla compagine governativa dello stesso, in riferimento alla sostituzione di Cesare Previti a Ministro della giustizia, per le sue pendenze penali<sup>217</sup>; alla presidenza di Ciampi e alla sostituzione di Roberto Maroni a Ministro delle giustizia (2001); alla presidenza di Napolitano e alla non opportunità della nomina del p.m. Nicola Gratteri come Ministro della giustizia nel governo Renzi, per il suo ruolo di magistrato (2014)<sup>218</sup>.

In sede di gestione delle crisi di governo in corso di legislatura i poteri pre-

---

G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 24 ss., il quale evidenzia un minore attivismo del Capo dello Stato, in sede di consultazioni sulla formazione del Governo e l'individuazione del Presidente del Consiglio, fino al 2008; V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 5.

<sup>214</sup> E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 121.

<sup>215</sup> V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, cit., p. 5.

<sup>216</sup> Si v.: E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 116; V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, cit., p. 6 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 517 ss. e gli esempi ivi citati.

<sup>217</sup> Si v. E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 116 ss., spec., p. 121; M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il Colle più alto. Ministero della Real casa, Segretario generale, Presidenti della Repubblica*, cit., p. 236, che fanno riferimento alla lettera di intenti voluta da Scalfaro che conteneva l'impegno di Berlusconi, prima dell'avvio del suo governo, a rispettare le alleanze, l'Unione europea e i principi di libertà e legalità, di indivisibilità e di solidarietà sociale della Repubblica.

<sup>218</sup> R. CHIEPPA, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 1-2 e gli altri casi ivi citati.

sidenziali di formazione del governo sono tornati, invece, ad espandersi, come dimostrano i lunghi tempi delle consultazioni presidenziali<sup>219</sup>.

La dilatazione dei tempi nella fase delle consultazioni sembra imputabile alla mancata applicazione della regola, tipica dei sistemi a dinamica maggioritaria, dell'automatismo del potere presidenziale di scioglimento delle Camere.

Più precisamente, il sistema elettorale maggioritario sembrava 'imporre' al Presidente della Repubblica, secondo il diritto costituzionale vivente, un dovere di sciogliere le Camere tutte le volte in cui la formazione di un nuovo governo, che fosse espressione della rappresentanza politica in precedenza espressa dal corpo elettorale, non fosse possibile<sup>220</sup>.

L'unica eccezione era rappresentata dalla formazione di un governo *bipartisan*, in cui convogliassero tutte le forze politiche presenti in Parlamento, dal carattere temporaneo e limitato agli affari urgenti e contingenti, che nel contesto nazionale, europeo e internazionale non potevano essere rinviati: "un governo di emergenza o di unità nazionale"<sup>221</sup>.

La citata previsione sull'automatismo del potere presidenziale di scioglimento delle Camere non ha, tuttavia, trovato riscontro nella prassi, impedendo l'evoluzione della nostra forma di governo in senso *neoparlamentare*<sup>222</sup>.

Il potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere *ex art. 88 Cost.* ha continuato, in particolare, ad essere interpretato come *extrema ratio* ovvero sia come decisione rimessa all'impossibilità del Parlamento di esprimere una qualsiasi maggioranza<sup>223</sup>.

---

<sup>219</sup> E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 121.

<sup>220</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 269-270. *Contra* A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 41 ss. e la bibliografia ivi citata; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 67-68, il quale sottolinea la necessità di una riforma costituzionale, per realizzare tale ipotesi.

<sup>221</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 269-270.

<sup>222</sup> S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 26-27.

<sup>223</sup> Si v. in tal senso in dottrina: A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 10; A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di*

Alla citata prassi sembra avere contribuito anche, la mancanza di una legge elettorale ragionevole e razionale che potesse da un lato, garantire un'effettiva ed efficiente governabilità e dall'altro, consentire al corpo elettorale di potere esercitare il diritto di partecipazione politica costituzionalmente previsto *ex art. 48 Cost.*<sup>224</sup>, che sembrerebbe avere inciso sulle capacità decisorie delle nostre istituzioni (Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica)<sup>225</sup>.

In relazione alla Presidenza della Repubblica, si pensi alla nota decisione di Mattarella di non sciogliere le Camere per la mancanza di una legge elettorale omogenea fra la Camera dei deputati (legge elettorale maggioritaria) e il Sena-

---

*continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato, in associazione de i costituzionalisti.it*, n. 4/2012, p. 5; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 12; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, p. 282; F. TERESI, *Le istituzioni repubblicane*, cit., p. 211. *Contra* A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 273, il quale ritiene che lo scioglimento anticipato sia necessario nel caso di scollamento evidente fra la volontà popolare e la maggioranza parlamentare. In giurisprudenza si v. la sentenza Corte cost., n. 1/2013 che individua, a titolo, verosimilmente, esemplificativo, tra i presupposti per l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere l'impossibilità di formare un Governo. La Corte individua, inoltre, tra tali presupposti anche la perdita di rappresentatività del Parlamento (punto 8.2. del considerato in diritto); nella prassi si pensi al riguardo allo scioglimento delle Camere da parte del Presidente Scalfaro nel 1994, nonostante il governo Ciampi godesse della fiducia parlamentare, che la sentenza del 2013 sembra legittimare, si v. sul punto, G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 44. In dottrina evidenzia l'eccessivo irrigidimento del citato potere presidenziale da parte della Corte, M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 120.

<sup>224</sup> Si v. sul punto, S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 6 ss., il quale evidenzia la necessità di un bilanciamento fra la tutela della rappresentanza politica e le esigenze di stabilità del Governo, che nella giurisprudenza costituzionale sulla legge elettorale Calderoli n. 270/2005, sembra delinearsi a favore della prima (sentenza Corte cost., n. 1/2014). L'autore si sofferma anche sulla legge elettorale n. 52/2015, cd. *Italicum*, e sulle conseguenze della decisione n. 35/2017 dei giudici costituzionali sulla legittimità costituzionale della stessa.

<sup>225</sup> Insiste su questo punto, fra gli altri, A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 272 ss., il quale parla di stallo del Presidente della Repubblica di fronte alla gestione delle crisi di governo e di conseguente diminuzione dei suoi poteri al riguardo. Sulla stretta connessione tra il sistema dei partiti, i sistemi elettorali e la forma di governo parlamentare, si v. le riflessioni di S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 24 ss.

to della Repubblica (legge elettorale proporzionale), che avrebbe consentito la governabilità del Paese<sup>226</sup>.

Da qui, in situazione di stallo del sistema politico-istituzionale, la prassi della formazione dei cd. ‘governi del Presidente, a vocazione presidenziale e/o governi tecnici’, già presente nella ‘prima’ Repubblica e confermata nella ‘seconda’ Repubblica (ad es. i governi: Pella, Cossiga, Spadolini, Ciampi, Dini, Monti)<sup>227</sup>.

La preferenza accordata alla continuità della legislatura rispetto alla scelta di elezioni anticipate sembra dipesa anche da esigenze di natura economico-finanziaria, sia a livello interno che internazionale, e di natura politica dirette ad impedire l’ascesa di derive ‘populistiche’<sup>228</sup> e plebiscitarie.

Il Presidente della Repubblica è intervenuto nella scena pubblica anche per rafforzare i suoi poteri di controllo e di garanzia della Costituzione sull’attività legislativa e normativa, in genere, di Camere e Governo, che la democrazia maggioritaria ha imposto<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> Si v. la dichiarazione di Mattarella del 10 dicembre 2016 al termine delle consultazioni successive alle dimissioni del governo Renzi, confermata e chiarita nel messaggio di fine anno del 31 dicembre 2016, consultabili nel sito del Quirinale alla voce discorsi. Una scelta ‘discutibile’, ma necessaria. Il referendum costituzionale sulle riforme Renzi-Boschi ha, in particolare, dimostrato che il voto positivo espresso dal corpo elettorale, al di là del merito della riforma, è stato un voto politico contro la maggioranza parlamentare e il governo da lei espresso. Il notevole afflusso alle urne (più del 60%), nonostante la mancanza, come noto, nel referendum costituzionale di un quorum strutturale e in un clima di esteso e comprovato sentimento popolare antipolitico, sembrano dimostrare uno scarto evidente tra il consenso popolare e la maggioranza parlamentare.

<sup>227</sup> Sui governi presidenziali, si v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 516 ss. e le prassi ivi citate; sui governi tecnici, si v. di recente M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, p. 43 ss.

<sup>228</sup> Il riferimento è ai movimenti politici come il ‘grillismo’, che con l’evoluzione in M5S, sembra, oggi, avere abbandonato la sua natura movimentista a favore dell’accettazione delle logiche proprie delle istituzioni rappresentative, si v. in tal senso, S. CURRERI, *L’elezione dei nuovi Presidenti delle Camere ritorno al consociativismo o verso un nuovo bipolarismo?*, cit., p. 5. Per maggiori approfondimenti sul populismo, sulle sue contraddizioni e i suoi rischi, si v. S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Torino, 2018.

<sup>229</sup> Con la riforma elettorale in senso maggioritario, le previsioni erano che le sue regole avrebbero rafforzato i poteri di controllo e di garanzia della Costituzione sulla legislazione del Presidente della Repubblica e ridotto quelli di intermediazione sul versante delle decisioni politiche ex artt. 92 e 88 Cost., affidate al Governo e alle Camere, si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 193-194; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*,

Egli, come visto in precedenza, ha espresso i suoi rilievi critici sia a monte che a valle del procedimento legislativo e normativo, secondo quanto disposto dalla Costituzione<sup>230</sup>, che durante l'iter di approvazione della legge e degli atti con forza di legge.

L'incidenza dell'azione di influenza del Presidente della Repubblica durante l'intero iter di formazione della legge, anche costituzionale<sup>231</sup>, e degli atti con forza di legge sembrerebbe, in particolare, sancire la trasformazione della funzione presidenziale di garanzia in un'attività di 'codecisione' dell'indirizzo politico nazionale con il Parlamento e il Governo<sup>232</sup>, se non addirittura, in un autonomo indirizzo politico presidenziale<sup>233</sup>.

In relazione all'intervento presidenziale nella fase integrativa dell'efficacia,

---

cit., p. 39. Le citate previsioni non si sono, tuttavia, inverte nella realtà, che ha registrato un interventismo presidenziale, come visto, in entrambi i fronti rilevati.

<sup>230</sup> Il riferimento è, come noto, all'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa alle Camere, alla promulgazione della legge e alla emanazione degli atti con forza di legge *ex art. 87 Cost.*

<sup>231</sup> Il riferimento è alla lettera, del 22 ottobre 2010, inviata dal Presidente Napolitano al senatore Vizzini, in qualità di Presidente della commissione affari costituzionali del Senato, con cui il Capo dello Stato, intervenendo nel procedimento di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.*, sollevava rilevanti perplessità, in relazione alla proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato, con particolare riguardo, alla sua estensione al Presidente della Repubblica, in difesa delle sue prerogative e, in particolare, dell'indipendenza nell'esercizio delle funzioni presidenziali. La citata lettera è stata pubblicata ed è consultabile nel sito del Quirinale.

<sup>232</sup> A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 20 nota n. 32, il quale parla di interferenza nei processi decisionali; sull'influenza nella fase decisoria con particolare riguardo alla presidenza di Ciampi, si v. M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, p. 187 ss.

<sup>233</sup> Si v., in tal senso, O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 29. Per maggiori approfondimenti sul ruolo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo parlamentare, si rinvia alla monografia dell'autore, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, il quale più che ricondurre il Presidente della Repubblica tra gli attori politici, critica il modello interpretativo dominante fondato sul binomio indirizzo-garanzia, attraverso l'accoglimento della natura monofunzionale della controfirma *ex art. 89 Cost.*, in base alla quale gli atti presidenziali sono considerati 'atti complessi', cioè atti che derivano dall'incontro di volontà del Presidente della Repubblica e del Governo; *contra* S. PAJNO, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: you'd better believe it!*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 44 ss.

l'influenza del Presidente della Repubblica nell'era del maggioritario è stata interpretata nel senso di un'attività di partecipazione con il Parlamento e con il Governo, per il suo carattere *prodromico*, all'esercizio o meno, a seconda dei risultati, dei poteri formali presidenziali di rinvio della legge e di emanazione dei decreti legge e dei decreti legislativi, rispettivamente *ex artt.* 74.1 e 87.5 Cost.<sup>234</sup>.

Per tale suo carattere e, soprattutto, per gli effetti prodotti, la rilevata prassi è stata interpretata dalla dottrina nel senso di una '*negoiazione legislativa*'<sup>235</sup>, che metterebbe in discussione la qualifica di organo *super partes* del Capo dello Stato, riproponendo il problema della responsabilità presidenziale.

Questo attivismo presidenziale, sia in sede di controllo, che sul versante delle decisioni politiche, attraverso le attività informali di influenza presidenziale, è stato oggetto di dibattito in dottrina.

Si è fatto, in particolare, ricorso alla risalente, e oggi forse inflazionata, formula dell'*'allargamento'* delle funzioni presidenziali registratosi nella prassi<sup>236</sup>, che risulta tuttavia poco utile per la sua scarsa capacità definitoria<sup>237</sup>.

Più che di '*allargamento*' delle funzioni presidenziali, si dovrebbe, invero, parlare di *adattamento* del ruolo presidenziale<sup>238</sup> ad un contesto interno caratterizzato da un lato, dall'equilibrio precario fra le istituzioni che l'avvento della stagione maggioritaria ha comportato, e dall'altro, dalla sfida esterna ad una maggiore integrazione inter-ordinamentale, fra Stati membri e Unione europea, che richiede un governo coeso e stabile che possa autorevolmente sostenere la posizione italiana in ambito europeo.

In relazione ai poteri formali di controllo e di garanzia costituzionale del

---

<sup>234</sup> Si v. gli esempi citati da I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 82 ss.

<sup>235</sup> Si v. i riferimenti bibliografici citati da D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, cit., p. 71; G. SCACCIA, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., p. 98 ss.

<sup>236</sup> Si v., fra gli altri, G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 60 ss., il quale evidenzia alcune delle ragioni storico-politiche di tale crescita.

<sup>237</sup> A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 10-11.

<sup>238</sup> Si v. sul punto, R. LEONARDI, *Riflessioni conclusive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 367-369.

Presidente della Repubblica, il citato adattamento del ruolo presidenziale ha inciso, come visto, sui contenuti e sulle modalità di svolgimento degli stessi.

L'interventismo del Capo dello Stato nell'ambito della sua attività di intermediazione politica in termini di adeguamento al contesto politico, economico e sociale, invece, da un lato, ha comportato la necessaria difesa delle prerogative e attribuzioni presidenziali e dall'altro, ha registrato una linea di continuità con il passato durante la gestione delle crisi di governo.

L'influenza del Capo dello Stato, già accresciuta dall'attenzione e dal sostegno dei mezzi di informazione sul suo operato<sup>239</sup>, ha acquisito, inoltre, con le presidenze di Ciampi e di Napolitano, una maggiore concretezza e intensità.

Il riferimento è alla realizzazione del sito istituzionale del Quirinale (*www.quirinale.it*) durante la presidenza di Ciampi e, a partire dal 2012, sotto la presidenza di Napolitano, all'utilizzo di *social network*, nel caso di specie, *twitter*.

Nell'ottica del soddisfacimento di esigenze di partecipazione attiva dei cittadini e di trasparenza dell'azione presidenziale, si inquadra, in particolare, il frequente uso del sito internet del Quirinale, per la pubblicazione di: comunicati, note, interventi, dichiarazioni, incontri, colloqui, corredati da foto e video, dell'agenda presidenziale in genere, riconducibili al Presidente della Repubblica o ai suoi organi dell'ufficio stampa.

Questi nuovi canali di comunicazione, con cui il Presidente della Repubblica informa tempestivamente l'opinione pubblica dello scopo dei suoi atti e comportamenti e risponde, in tempo reale, ai suoi interlocutori, hanno amplificato la sua visibilità e conferito immediatezza alle sue relazioni con le istituzioni, il corpo politico e sociale.

Il carattere libero e facilmente accessibile della comunicazione via *web* ha, inoltre, moltiplicato i destinatari delle comunicazioni presidenziali e accresciuto l'influenza presidenziale sugli stessi<sup>240</sup>.

Volendo sintetizzare l'evoluzione dell'ufficio e delle funzioni presidenziali, si potrebbe chiosare la felice espressione di un'autorevole dottrina, e dire che il Presidente della Repubblica, oggi, ha aperto la '*gabbia*'<sup>241</sup>, creando un

---

<sup>239</sup>C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 106. Il riferimento è, in particolare, ai cd. quirinalisti che seguono e riferiscono puntualmente ogni mossa del Presidente della Repubblica.

<sup>240</sup>A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 67 ss.; G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, cit., p. 14.

<sup>241</sup>M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., il cui titolo richiama un romanzo di fantapolitica di G. Negri.



varco di ingresso costantemente *on line*.

La citata sovraesposizione del ruolo presidenziale<sup>242</sup>, sia in sede di controllo che sul versante delle decisioni politiche, ha riaperto il dibattito in dottrina sul ruolo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo parlamentare.

Nella lunga fase di transizione verso il bipolarismo che il nostro sistema ha attraversato, caratterizzata peraltro da una crisi politica, economica e sociale, il confine fra l'attività di *moral suasion* del Presidente della Repubblica e l'azione politica dello stesso è stato, in particolare, così labile e vago da ingenerare interpretazioni del ruolo presidenziale in termini di ambiguità: 'organo di garanzia' o 'organo politico'.

Durante soprattutto il primo settennato di Napolitano (2006-2013)<sup>243</sup>, l'interventismo presidenziale ha raggiunto la sua massima estensione<sup>244</sup>, per far fronte da un lato, alla delicata situazione politico-istituzionale, caratterizzata dal fallimento del bipolarismo e dalla crisi dei partiti politici e dall'altro, alla grave crisi economica e sociale che dal 2008 grava sul nostro Paese.

La prevalente dottrina ha spiegato l'estensione dei poteri presidenziali in termini di deroga al dettato costituzionale, per il suo carattere temporaneo, attraverso il ricorso all'elasticità delle norme costituzionali relative alle attribuzioni del Presidente della Repubblica, che consentono in situazioni di emergenza un'interpretazione e un utilizzo estensivo dei poteri presidenziali<sup>245</sup>.

---

<sup>242</sup> Sulla irreversibile e temuta sovraesposizione e, quindi, crescita esponenziale del ruolo presidenziale dettata dall'elasticità e indeterminatezza della norme costituzionali sul punto, si v. le riflessioni critiche di P. COSTANZO, *Che presidente sarà Sergio Mattarella*, cit., p. 5., il quale ritiene, al contrario, che l'attività del Capo dello Stato sia ormai sottoposta al monitoraggio dei giudici costituzionali.

<sup>243</sup> Per maggiori approfondimenti sul ruolo di G. Napolitano negli anni della sua presidenza in relazione, in particolare, al suo contributo alla stabilizzazione e al rafforzamento del sistema bipolare nei primi due anni del suo mandato (2006-2008), e, poi, al suo ruolo di garanzia del sistema politico-istituzionale e della stabilità governativa (2008-2011), si v. E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 133 ss.

<sup>244</sup> G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 64; G. GALAZZO, *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 96 ss.

<sup>245</sup> Si v. G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, cit., p. 6, spec. p. 17 e la bibliografia ivi citata.

Si è parlato al riguardo di una presidenza *rafforzata*<sup>246</sup>.

La riconduzione della nostra forma di governo nel tradizionale alveo della forma di governo parlamentare, è stata contestata da chi, invece, ha interpretato l' 'ampliamento' dei poteri presidenziali in termini di modifica tacita della Costituzione, con la sua conseguente evoluzione verso una forma di governo *semi-presidenziale*<sup>247</sup>.

L'interpretazione dell'espansione del ruolo presidenziale nei termini citati ha, in particolare, riaperto il dibattito in dottrina, e non solo<sup>248</sup>, sulla riforma della nostra forma di governo.

Al riguardo, non si registra una posizione unitaria e condivisa, ma due diversi e alternativi indirizzi: uno incline al semi-presidenzialismo o quantomeno a una 'nuova' forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale<sup>249</sup>, con la quale si andrebbe, secondo alcuni, a formalizzare in via normativa quanto la recente prassi presidenziale ha già di fatto comportato<sup>250</sup>; l'altro favorevole ad una maggiore razionalizzazione del parlamentarismo<sup>251</sup>.

---

<sup>246</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 10.

<sup>247</sup> G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 114; I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2013, p. 19 ss.

<sup>248</sup> Si vedano le proposte di legge costituzionale, di iniziativa parlamentare nella XVII legislatura: S. 250 (Maran, Ichino, Di Biagio, Merloni e Pizzetti); S. 703 (Gasparri), per una riforma della nostra forma di governo in senso semi-presidenziale.

<sup>249</sup> C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, par. n. 8, il quale parla di dualismo nel senso di concorso del Presidente della Repubblica all'esercizio della funzione esecutiva.

<sup>250</sup> Sottolineano l'evoluzione della nostra forma di governo in senso semipresidenziale, fra gli altri: F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., p. 8; auspicano la citata riforma, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 15; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *federalismi.it*, n. 20/2017, p. 9. Un'evoluzione della nostra forma di governo in senso 'dualista', che secondo alcuni sarebbe potenzialmente presente nel testo costituzionale, si v. O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, cit., p. 32. *Contra*, R. BIN, *Il presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 9; A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 39; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 6; L. CARLASSARE, *Commento alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., p. 3.

<sup>251</sup> S. GAMBINO, *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale*, in *associazione de icostituzio*

La razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare e dei suoi fragili equilibri istituzionali, in particolare, fra il Presidente della Repubblica e il Governo, potrebbe essere, realizzata attraverso la ridefinizione *qualitativa* dei poteri presidenziali, al fine di adeguarli alle nuove necessità che l'evoluzione del sistema ha comportato<sup>252</sup> o attraverso il potenziamento del ruolo di direzione e di controllo del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>253</sup>.

La ridefinizione dei poteri presidenziali, che ha il pregio di ricomporre la relazione fra potere e responsabilità, potrebbe, tuttavia, generare un irrigidimento del loro esercizio, a detrimento della preziosa formula della flessibilità dei poteri presidenziali, come disegnata dai nostri padri costituenti, quanto mai necessaria per la presenza di un sistema partitico frammentato, che dopo le recenti elezioni politiche del 2018, ha dato vita, come vedremo, ad una rappresentanza politica frammentaria.

La flessibilità dei poteri formali presidenziali deriva, in particolare, dalla vaghezza e indeterminatezza con cui la Costituzione ne disciplina l'esercizio, che lascia ampi spazi di interpretazione ai detentori della carica presidenziale<sup>254</sup> e consente agli stessi di espandersi e di restringersi a seconda delle diverse fasi politiche<sup>255</sup>.

Al di là delle riforme costituzionali sulla forma di governo, di difficile realizzazione come l'esperienza repubblicana insegna<sup>256</sup>, e delle connesse o meno riforme elettorali, la vera questione centrale, di fronte all'interventismo presidenziale e alla debolezza del sistema politico-istituzionale, sembra essere la crisi dei partiti politici.

Con il processo di globalizzazione e di integrazione europea che ha portato

---

*nalisti.it*, p. 8; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 29.

<sup>252</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 215.

<sup>253</sup> G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., p. 61, secondo il quale, in tal modo, si ridurrebbe l'attivismo del Presidente della Repubblica in sede di gestione delle crisi di governo.

<sup>254</sup> M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 110 ss.

<sup>255</sup> Si tratta, in particolare, della nota teoria dei poteri presidenziali 'a fisarmonica', si v. per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 272.

<sup>256</sup> Per un'analisi delle riforme istituzionali 'soffici' e 'forti', si v. F. TERESI, *La strategia delle riforme. Le riforme istituzionali in Italia tra governabilità, partecipazione e trasparenza*, Torino, 1994.

ad uno spostamento del centro delle decisioni politiche al di fuori dei confini nazionali, accompagnato dalla crisi dello Stato sociale, i partiti di massa sono stati, in particolare, sostituiti dai cd. ‘partiti leggeri’, privi di legami con il territorio e con la società, quali entità *liquide e autoreferenziali*, dei semplici ‘*contenitori elettorali*’, che hanno finito per emarginare il circuito democratico rappresentativo e le sedi in cui esso si esprime, a vantaggio dei Governi<sup>257</sup>.

La crisi dei partiti politici, in termini di identità, di legittimazione e di rappresentatività, oltre che di autorevolezza<sup>258</sup>, ha portato ad affiancare alla classica democrazia rappresentativa, modi di formazione e di esercizio della rappresentanza politica in via ‘diretta’<sup>259</sup>, i cui esiti, per gli strumenti informatici utilizzati (piattaforma *Rousseau*), non sono, tuttavia, così chiari e trasparenti<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 34 ss. Per maggiori approfondimenti, si v. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2018, p. 211 ss.

<sup>258</sup> La crisi dei partiti politici sembra, in particolare, ormai, avere assunto un carattere strutturale, per l’incapacità degli stessi a rinnovarsi. Come nel passato, la recente competizione elettorale si è fondata, in particolare, sulla delegittimazione reciproca delle forze politiche in campo e su programmi che assomigliano, nella maggior parte dei casi, più che a proposte serie e fattibili, a slogan, annunci e promesse elettorali di difficile realizzazione. Sui legami fra la crisi dei partiti e la crisi dello Stato, si v. M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *lostatopresente.eu*, 2017, par. 3, il quale ritiene che la crisi dei partiti politici sia stata aggravata da molteplici scelte istituzionali. La crisi dei partiti politici sembra, pertanto, rendere improrogabile e necessaria una revisione degli stessi, attraverso l’attuazione dell’art. 49 Cost., come persone giuridiche riconosciute, al fine di garantire la loro democraticità interna e esterna, si v. sul punto, S. GAMBINO, *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale*, cit., p. 8; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 38.

<sup>259</sup> Sulla democrazia deliberativa come rimedio ai difetti della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta, senza sostituirsi ad esse, si v. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, n. 1/2017, p. 2 ss.; ID., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*”, Firenze, 2009, in *astrid.eu*, p. 2 ss., il quale ritiene che le diverse teorie sulla democrazia deliberativa, trovano applicazione nelle diverse forme della democrazia partecipativa e si pongono in termini di contiguità e non alternatività rispetto alla democrazia rappresentativa. Si v., anche, le interessanti relazioni e riflessioni emerse nel recente Convegno su “*Gli istituti di democrazia diretta in Italia, in Polonia e nell’Unione Europea*”, svoltosi a Palermo nella sede del Rettorato, il 7-8 giugno 2018, nell’ambito del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, promosso dall’Università Luiss Guido Carli di Roma, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, e l’Università Niccolò Copernico di Torun, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>260</sup> Si v. sul punto, B. CARAVITA, *Il consenso ai tempi dei social*, in *federalismi.it*, n. 13/2018, p. 2-3.

## 7. La *moral suasion* del presidente Mattarella nella formazione del governo Conte.

Con il passaggio dal sistema elettorale prevalentemente maggioritario a quello prevalentemente proporzionale, in applicazione della legge elettorale Rosato n. 165 del 2017, nota come *Rosatellum-bis*, nelle recenti elezioni politiche del 4 marzo 2018, l'influenza del Capo dello Stato nel sistema politico-istituzionale non sembra destinata a ridursi.

In realtà, al momento, i dati a disposizione non ci consentono di fare delle previsioni serie e attendibili; tuttavia, i segnali emersi nella recente formazione del nuovo Governo sembrano andare verso questa direzione.

La legge Rosato ha avuto, in particolare, il merito di rendere omogeneo il sistema elettorale alla Camera e al Senato, quanto mai necessario vista la permanenza del bicameralismo paritario<sup>261</sup>, ma sembra fornire deboli prestazioni di governabilità<sup>262</sup>.

In relazione a tale ultimo profilo, la citata legge difficilmente potrà garantire la nascita di governi coesi e stabili, sia per la sua vocazione e natura più proporzionale che maggioritaria, sia per la previsione di meccanismi, tra cui il voto congiunto e le coalizioni ai soli fini elettorali, che hanno spinto alla formazione di alleanze tra i partiti politici, unite all'esterno per la competizione elettorale, ma disunite all'interno sotto il profilo della definizione dei loro

---

<sup>261</sup> B. CARAVITA, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *federalismi.it*, n. 20/2017 p. 4; V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, cit., p. 17.

<sup>262</sup> S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, cit., p. 9; A. APOSTOLI, *Il cd. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/2017, p. 9; V. BALDINI, *Il legislatore (elettorale) "impenitente" ...*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 3; A. BONOMI, *Il principio di "neutralità" e la legge elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 6; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 16, spec. p. 24; V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, cit., p. 24. Oltre alle citate deboli prestazioni di governabilità, la legge Rosato sembra presentare rilevanti dubbi e criticità anche sotto il profilo della rappresentatività in Parlamento e della sua legittimità costituzionale, si v. A. APOSTOLI, *Il cd. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, cit., p. 8-11; V. BALDINI, *Il legislatore (elettorale) "impenitente" ...*, cit., p. 5 ss.; *contra* S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, cit., p. 9, il quale ritiene che la citata legge migliori la rappresentanza.

programmi di governo e della scelta del *leader* della coalizione<sup>263</sup>.

All'indomani delle recenti consultazioni politiche nazionali, si è, in particolare, realizzata l'ipotesi prevista in dottrina di un Parlamento sospeso, un "*hung Parliament*"<sup>264</sup>, per la presenza di tre principali schieramenti politici: il Centro-destra con il 35,7% dei voti; il Movimento 5 Stelle (d'ora in poi M5S) con il 32,7% dei voti e il Partito democratico (da qui in poi PD) con il 18,7% dei voti, nessuno dei quali ha ottenuto la maggioranza dei voti in Parlamento.

Le recenti elezioni politiche hanno registrato un arretramento dei partiti tradizionali (Forza Italia e PD) e un avanzamento dei nuovi partiti (Lega e M5S)<sup>265</sup>, che sembra esprimere un desiderio di cambiamento da parte del corpo elettorale, rispetto al passato, aprendo la strada ad una nuova stagione politica<sup>266</sup>.

La preferenza e la prevalenza accordata dalla legge elettorale all'unità ai fini elettorali, a discapito dell'unità politica, generata dalla condivisione di un comune programma di governo, consente e ha consentito, peraltro, un maggiore margine di manovra ai partiti politici della coalizione, generando rapporti *liquidi* e *trasversali* fra gli stessi<sup>267</sup>.

Tuttavia, diversamente dal passato, nella recente competizione partitica è mancata, per la prima volta, "*una formula di governo politica*", non solo pri-

---

<sup>263</sup> S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 17 ss., spec. p. 22, il quale solleva tre principali critiche alla legge Rosato: il voto congiunto, le coalizioni e le clausole di sbarramento; V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, cit., p. 23; S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *AIC*, n. 2/2018, p. 5-6, il quale parla di 'cartelli elettorali' che non sono coalizioni.

<sup>264</sup> S. BARONCELLI, *Il contesto europeo può condizionare il potere presidenziale di affidamento dell'incarico di governo?*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, p. 2.

<sup>265</sup> La recente competizione elettorale ha visto nel nord dell'Italia la prevalenza dei voti per la coalizione di Centro destra, con il 17,4% dei voti a favore della Lega, il 14 % dei voti a favore di Forza Italia e il restante 4,3% dei voti a favore di Fratelli d'Italia, mentre nel meridione ha vinto il M5S con il 32,7% dei voti, con una chiara sconfitta dei partiti tradizionali quali Forza Italia (14% dei voti) e il Partito democratico (18,7% dei voti).

<sup>266</sup> Si v. sul punto, fra gli altri, N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *federalismi.it.*, n. 6/2018, p. 2, il quale parla di un profondo cambiamento del quadro partitico italiano.

<sup>267</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, cit., p. 24. Il riferimento è alla coalizione elettorale di Centro destra tra Forza Italia, Fratelli d'Italia e Lega, che ha consentito a quest'ultima, dopo il voto del 4 marzo 2018, di sganciarsi dalla stessa e di formare un'altra coalizione con il M5S, pur mantenendo rapporti con la prima.

ma, ma soprattutto dopo il voto<sup>268</sup>, con la conseguenza della permanenza del ruolo di ‘supplenza’ del Presidente della Repubblica nei confronti delle istituzioni<sup>269</sup>.

In tale situazione, si è dovuto attendere la fine delle consultazioni presidenziali per comprendere meglio gli orientamenti delle forze politiche rappresentate in Parlamento e procedere alla fase del conferimento dell’incarico da parte del Presidente della Repubblica<sup>270</sup>.

La formazione del nuovo Governo nella XVIII legislatura ha registrato, in particolare, sia una linea di continuità con il recente passato, sia delle novità sotto il profilo formale-procedurale, oltre ad evidenziare un clima di debolezza, se non addirittura assente, leale cooperazione nelle relazioni fra il sistema partitico-politico e la Presidenza della Repubblica<sup>271</sup>, che ha comportato la necessaria difesa e rivendicazione delle attribuzioni presidenziali *ex art.* 92.2 Cost.<sup>272</sup>, e non solo<sup>273</sup>.

---

<sup>268</sup> A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, p. 6; nello stesso senso A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *AIC*, n. 2/2018, p. 6-7.

<sup>269</sup> S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., p. 7-8, il quale parla di espansione del ruolo del Presidente della Repubblica in relazione, in particolare, alla mancanza di nuove regole convenzionali che i partiti politici non sono riusciti a formare e che avrebbero potuto limitare i poteri presidenziali di formazione del governo; M. ESPOSITO, *Spunti per un’analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *AIC*, n. 2/2018, p. 1 ss., spec. p. 11, il quale parla di *alterazione* del ruolo del Presidente della Repubblica.

<sup>270</sup> Si v. sul punto la previsione di B. CARAVITA, *Scenari per il dopo voto: l’asticella è ‘a quota 300’?*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, p. 3-4.

<sup>271</sup> Si v. sul punto, A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3.

<sup>272</sup> Si v. sul punto, C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *AIC*, n. 2/2018, p. 9.

<sup>273</sup> Sulle peculiarità e novità procedurali nella formazione del nuovo Governo, si v. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 6 ss.; G. AZZARITI, *L’abbandono delle regole non scritte*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3, il quale evidenzia il mancato rispetto delle regole non scritte della riservatezza e della leale collaborazione; M. VOLPI, *Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali”*, cit., in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 2; V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, cit., p. 8 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *L’inizio della XVIII Legislatura, il Governo Conte e la rinnovata responsabilità politica dei partiti (di maggioranza): verso una nuova stagione politico-istituzionale?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, p. 6 ss., il quale evidenzia la trasparenza dell’indirizzo politico e la re-

Conformemente alla prassi repubblicana, le consultazioni sono state precedute dall'elezione dei Presidenti delle Camere e dalla costituzione dei gruppi parlamentari<sup>274</sup>.

L'elezione dei Presidenti di Assemblea, ha registrato, in particolare, così come nella stagione maggioritaria<sup>275</sup>, la prevalenza dei voti a favore di due esponenti, invero al momento solo presunti, della maggioranza di governo (Centro-destra e M5S)<sup>276</sup>, che sembra confermare, pure in presenza di un sistema elettorale proporzionale, il superamento della regola convenzionale, in base alla quale la Presidenza della Camera dovesse spettare all'opposizione e quella del Senato alla maggioranza<sup>277</sup>.

L'appartenenza dei Presidenti di Assemblea, con particolare riguardo alla Presidenza della Camera, alle forze politiche di maggioranza ha comportato nelle precedenti legislature, e, verosimilmente, comporterà anche in questa, una crescita degli interventi presidenziali sulla produzione normativa<sup>278</sup>.

La natura 'imparziale' dei Presidenti delle Camere sembrerebbe compromessa anche dalla loro scelta di non iscriversi al gruppo misto, ma al gruppo parlamentare di appartenenza, confermata nell'attuale legislatura, ma presente anche nella precedente<sup>279</sup>.

In linea con la logica di un sistema elettorale proporzionale, accompagnata da un nuovo e impreveduto scenario politico, il Presidente della Repubblica ha,

---

sponsabilità politica dei partiti di maggioranza nei confronti del corpo elettorale realizzatesi con la sottoposizione del programma di governo al consenso del loro elettorato.

<sup>274</sup> Su tali dinamiche parlamentari e i suoi probabili esiti, si v. le riflessioni di N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, cit., p. 2 ss., anche alla luce dell'asimmetria fra il regolamento della Camera e il regolamento del Senato, recentemente modificato, relativa alla formazione dei gruppi parlamentari.

<sup>275</sup> S. CURRERI, *L'elezione dei nuovi Presidenti delle Camere ritorno al consociativismo o verso un nuovo bipolarismo?*, cit., p. 5; N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, cit., p. 3 ss.

<sup>276</sup> Il 24 marzo del 2018 alla Camera dei deputati è stato eletto il deputato Roberto Fico, esponente del M5S, quale secondo partito, e al Senato della Repubblica la senatrice M. E. Alberti Casellati esponente di Forza Italia, ed eletta dalla coalizione di Centro-destra.

<sup>277</sup> Su tale convenzione presente nei sistemi proporzionali, si v. N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, cit., p. 3.

<sup>278</sup> In relazione alle precedenti legislature, si v. G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 61.

<sup>279</sup> Si v. sul punto, S. CURRERI, *L'elezione dei nuovi Presidenti delle Camere ritorno al consociativismo o verso un nuovo bipolarismo?*, cit., p. 8.



poi, avviato diversi e svariati cicli di consultazioni<sup>280</sup>, in esito ad alcune delle quali ha conferito due mandati esplorativi *bilaterali, condizionati* e ad *excludendum*<sup>281</sup>, di cui non vi è traccia nelle prassi costituzionali precedenti<sup>282</sup>, rallentando, saggiamente e prudentemente, il loro l'esito, per concedere più tempo alle forze politiche, necessario al raggiungimento di un'intesa fra le stesse per la formazione di un governo politico.

La dilatazione della fase delle consultazioni si è, in particolare, resa necessaria, anche, per l'accesa conflittualità e la delegittimazione reciproca tra le forze politiche emersa nella campagna elettorale, che necessitava di un periodo di decantazione<sup>283</sup>.

Tuttavia, a più di 60 giorni dalle elezioni politiche, con le consultazioni del 7 maggio, il Presidente della Repubblica, preso atto della mancanza di un accordo fra le forze politiche presenti in Parlamento per la nascita di un governo, ha ribadito la sua posizione sulla nascita di un governo di minoranza e, al contempo, ha invitato le forze politiche a concedere la fiducia ad un '*governo neutrale*', '*di servizio*', '*di garanzia*', dal carattere temporaneo (fino a dicembre di quest'anno) e cedevole, nel caso di formazione di un accordo politico fra le stesse, in alternativa al quale si sarebbero indette nuove elezioni politiche, appena possibile, con tutti i rischi e le preoccupazioni collegate ad un ritorno alle urne<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> Si vedano le numerose consultazioni avviate dal Presidente Mattarella a partire dal 4 aprile 2018, con cui il Capo dello Stato ha sentito tutti i gruppi parlamentari presenti in Parlamento, i Presidenti delle Camere e l'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, consultabili nel sito del Quirinale alla voce consultazioni.

<sup>281</sup> Si v. sul punto, A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 2-3, il quale si riferisce al duplice mandato esplorativo del 18 aprile e del 23 aprile, conferito rispettivamente dal Presidente della Repubblica al Presidente del Senato e al Presidente della Camera, limitato alla sola verifica di una possibile alleanza politica e volto ad escludere le diverse possibili soluzioni; nello stesso senso C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 2.

<sup>282</sup> A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 6-7; M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2; V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei singoli Ministri)*, cit., p. 1, spec. p. 8; A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 7-8.

<sup>283</sup> Si v. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 3.

<sup>284</sup> Si v. la dichiarazione del Presidente Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018, consultabile nel sito del Quirinale alla voce discorsi. Su tale comunicazione, si v. in dottrina A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, cit., p. 16, il quale ritiene che se l'ipotesi si fosse realizzata, si sarebbe trattato per la prima volta di un

Questa dichiarazione informale del Presidente Mattarella, in sede di consultazioni, che rappresenta una novità nella storia repubblicana<sup>285</sup>, sembra essere stata la chiave di volta della formazione del nuovo Governo<sup>286</sup>.

Le diverse opzioni prospettate dal Presidente della Repubblica hanno, in particolare, provocato, un'improvvisa e inaspettata, accelerazione del corso degli eventi, stimolando le forze politiche ad addivenire ad un'intesa fra le stesse<sup>287</sup>.

A parere di chi scrive, la soluzione della nascita di un governo tecnico, come necessaria e imprescindibile alternativa ad un governo politico, se realizzata, avrebbe potuto esporre i partiti politici del 'cambiamento': Lega e M5S alla critica da parte del proprio elettorato, con un verosimile calo del loro consenso elettorale.

In alternativa, l'indizione di nuove elezioni politiche, espletate con la medesima legge elettorale, avrebbe potuto confermare gli stessi equilibri fra le forze politiche emersi con la votazione del 4 marzo, riproponendo, in caso di stallo, la soluzione di un 'governo del Presidente'.

Si è trattato di un rischio che i partiti non hanno voluto correre, dando vita ad un'improvvisa accelerazione della fase delle trattative, che è infine culminata con la stipulazione di un 'contratto'<sup>288</sup>, di un accordo fra la Lega e il M5S, per la realizzazione di alcuni punti programmatici<sup>289</sup>, che è stato sotto-

---

'governo del Presidente'; le riflessioni critiche di V. BALDINI, *Conflittualità politica e potere presidenziale di nomina dell'esecutivo: tra modelli costituzionali ed "azzardi" dell'esperienza*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 6 ss.

<sup>285</sup> C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 1.

<sup>286</sup> Si v. sul punto, A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 4-6, il quale parla di un *aut aut* del Presidente Mattarella alle forze politiche: o varare un governo politico e, in alternativa, tecnico o andare a elezioni anticipate.

<sup>287</sup> In relazione, in particolare, alla soluzione di un governo 'tecnico', si v. S. PRISCO, *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 4.

<sup>288</sup> G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., p. 3, il quale sottolinea la mancanza di valenza ed efficacia giuridica del 'contratto di governo'; nello stesso senso, M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2. Sull'utilizzo di strumenti privatistici in politica, si v. anche le riflessioni critiche di F. PINTO, *Politica e contratti un'anomalia italiana, in federalismi.it*, n. 11/2018, p. 2 ss.

<sup>289</sup> I punti programmatici presenti nel 'contratto per il governo del cambiamento' non risultano, invero, molto chiari sotto il profilo delle loro modalità attuative e sembrano per certi versi inconciliabili nei loro contenuti, come la *flat tax* e il reddito di cittadinanza, rispettivamente punti 11 e 19 del citato contratto, consultabile sul *web*.

posto, diversamente dal passato<sup>290</sup> e similmente a quanto avvenuto in Germania, all'approvazione da parte della loro base elettorale.

Nelle consultazioni del 21 maggio, la Lega e il M5S hanno presentato il programma di governo al Capo dello Stato, con la contestuale indicazione di una figura *terza* rispetto alle parti politiche, il professore Giuseppe Conte, come possibile futuro *Premier*<sup>291</sup>.

Da qui, la necessità avvertita dal Presidente della Repubblica di difendere le prerogative che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, attraverso il richiamo dell'art. 95 Cost.<sup>292</sup>.

Più precisamente, la stesura del 'contratto di Governo' da parte delle forze politiche ha preceduto, diversamente dalla prassi costituzionali precedenti, la scelta del soggetto deputato a formare un nuovo governo, dando l'impressione di un futuro *Premier* come un soggetto meramente '*esecutore*' del programma, e quindi debole, non adatto a realizzare la direzione e il coordinamento della compagine ministeriale, funzionale all'unità e alla continuità dell'indirizzo politico ai sensi dell'art. 95 Cost.<sup>293</sup>.

Nel giro di pochi giorni, con le consultazioni del 23 maggio, il Presidente Mattarella ha conferito l'incarico al prof. Conte<sup>294</sup>, nonostante le sue perplessità sulla scelta di una personalità *tecnica* anziché *politica*<sup>295</sup>.

Tuttavia, nelle consultazioni del 27 maggio, l'incaricato ha deciso di sciogliere la riserva, rimettendo il mandato, per il 'rifiuto' da parte del Presidente della Repubblica di nomina del professore Paolo Savona a Ministro dell'economia, per le sue manifeste posizioni critiche sull'unione monetaria<sup>296</sup>.

---

<sup>290</sup> Si v. sul punto, A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3.

<sup>291</sup> La citata consultazione è reperibile nel sito del Quirinale alla voce consultazioni.

<sup>292</sup> La citata dichiarazione è stata resa pubblica attraverso i *mass media*, in particolare, la televisione durante la messa in onda dei telegiornali nazionali e pubblicata nei quotidiani nazionali, si v. fra gli altri, *la repubblica.it*, del 21 maggio 2018.

<sup>293</sup> R. CHIEPPA, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 3.

<sup>294</sup> La citata consultazione è reperibile nel sito del Quirinale alla voce consultazioni.

<sup>295</sup> Tali perplessità sono rintracciabili nella dichiarazione di Mattarella del 27 maggio 2018, consultabile nel sito del Quirinale alla voce discorsi. Le medesime perplessità sono state sollevate in dottrina, si v. M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2. Sulla valenza politica della scelta del futuro *Premier*, si v. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 5.

<sup>296</sup> In relazione all'intervento presidenziale sulla lista dei ministri, si può evidenziare da un lato, la debole posizione dell'incaricato, come si è andata sviluppando nella prassi costituzio-

Il Presidente Mattarella, con una contestuale e inedita dichiarazione<sup>297</sup>, ha spiegato le ragioni della sua richiesta, riconducibili alla delicatezza del ruolo istituzionale rivestito, che avrebbe potuto compromettere la stabilità economica e finanziaria dell'Italia, con grave danno alla tutela dei risparmiatori garantita dall'art. 47 Cost., e, finanche, provocare l'uscita del nostro Paese dall'euro<sup>298</sup>.

Per la prima volta nella storia repubblicana, sembra essersi registrato nella prassi l'esercizio di un *'vero e proprio potere di veto presidenziale'*, che diversamente dal passato, non è dipeso da ragioni relative alle qualità personali del futuro Ministro e/o di mera opportunità, ma da considerazioni di politica economico-finanziaria, con il rischio di una delegittimazione della figura e del ruolo presidenziale, per la sovraesposizione politica del Presidente della Repubblica<sup>299</sup>.

La vicenda ha, in particolare, diviso le forze politiche, l'opinione pubblica e la dottrina, tra sentimenti di critica e di solidarietà nei confronti della figura presidenziale<sup>300</sup>, oltre a generare una forte instabilità nei mercati finanziari.

---

nale, essendo una fase procedurale precedente alla nomina, si v. sul punto, R. CHIEPPA, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2; G. GRASSO, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 1-2, e dall'altro, il carattere non vincolante della proposta di nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, si v. sul punto, M. SICLARI, *Primi rilevati sulla formazione del Governo Conte. Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 2.

<sup>297</sup> Sulla novità di tale dichiarazione rispetto alle prassi costituzionali precedenti, si v. M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 3; A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, cit., p. 3-4.

<sup>298</sup> Si tratta della dichiarazione di Mattarella del 27 maggio 2018 consultabile nel sito del Quirinale alla voce discorsi, nella quale, come è ovvio, non c'è alcun riferimento esplicito al prof. Savona, che è emerso, invece, dalle affermazioni dei leader della Lega e del M5S.

<sup>299</sup> M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 3-4.

<sup>300</sup> In dottrina si v.: la lettera di solidarietà al Presidente Mattarella sottoscritta dai costituzionalisti della scuola fiorentina di Paolo Barile: Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Stefano Merlini, Roberto Zaccaria, Stefano Grassi, Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani, Massimo Carli, Orlando Roselli, Giovanni Tarli Barbieri, Andrea Simoncini, Andrea Cardone e Duccio Traina, i quali affermano che il comportamento del Capo dello Stato è stato conforme alla lettera e alla prassi costituzionale, resa nota dall'agenzia di stampa nazionale, *dire.it*; nello stesso senso, si v. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 10; A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, cit., p. 3-4; alcune critiche sono

Di fronte a tale quadro, il Presidente della Repubblica, con fermezza e al contempo discrezione, ha continuato la sua opera di *moral suasion*, e, coerentemente con quanto affermato in precedenza (7 maggio), ha, in tempi strettissimi (28 maggio), conferito l'incarico ad una figura terza per la formazione di un governo 'neutrale', che avrebbe dovuto traghettare l'Italia a nuove elezioni politiche<sup>301</sup>.

La risolutezza e la coerenza del Presidente Mattarella hanno sortito l'effetto sperato: nel giro di pochi giorni abbiamo assistito ad un ripensamento della Lega e del M5S sulla composizione della compagine governativa, conforme alle richieste avanzate dal Presidente della Repubblica, il cui epilogo è stato la formazione del Governo Conte che, con il giuramento del 1 giugno *ex art. 93 Cost.* e la successiva fiducia, del 5 e del 6 giugno, da parte delle Camere *ex art. 94 Cost.*, è entrato nel pieno esercizio delle sue funzioni<sup>302</sup>.

La formazione del *Governo di cambiamento*<sup>303</sup>, sembrerebbe avere registrato, in ultima analisi, se si ritiene, come chi scrive, che la forma è sostanza, la nascita di una Presidenza del Consiglio dei Ministri debole e la centralità della Presidenza della Repubblica.

---

state sollevate, invece, da: V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 6 ss.; R. MANFRELOTTO, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un governo che non nacque mai*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 2/2018, p. 2 ss.; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, cit., p. 11 ss.; si v. anche i dubbi avanzati da G. GRASSO, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2-3. Tra le forze politiche si segnala l'appoggio al Presidente della Repubblica da parte del PD, di Forza Italia e, di contro, la distanza della Lega dalle affermazioni degli esponenti politici del M5S, tra cui il suo segretario, Luigi Di Maio, e di Fratelli d'Italia sulla messa in stato di accusa, invero infondata, del Presidente Mattarella ai sensi dell'art. 90 Cost., dopo qualche giorno sopita e abbandonata. Le citate dichiarazioni delle forze politiche sono state rese note dai *mass e new media*.

<sup>301</sup> Con le consultazioni del 28 maggio il Presidente Mattarella ha conferito l'incarico al dott. Carlo Cottarelli che ha accettato, come di regola, con riserva, dichiarando al contempo la presentazione a breve della lista dei Ministri e prendendo l'impegno di non candidarsi alle eventuali future elezioni politiche. La consultazione e la citata dichiarazione sono consultabili nel sito del Quirinale alla voce consultazioni.

<sup>302</sup> Con le consultazioni del 31 maggio il dott. Carlo Cottarelli ha rimesso il mandato e il Presidente Mattarella ha nuovamente conferito l'incarico al prof. Giuseppe Conte, che ha accettato e ha reso nota la composizione del Governo, che ha visto lo spostamento del prof. Savona da Ministro dell'economia a Ministro senza portafoglio per gli Affari europei. Le citate consultazioni e la dichiarazione sono consultabili nel sito del Quirinale alla voce consultazioni.

<sup>303</sup> A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 2, nel senso di fenomeno in divenire.

Per la prima volta in Italia, e in Europa, siamo in presenza di un Governo con una connotazione *populista e antisistema*<sup>304</sup>, le cui idee rischiano, tuttavia, di minare uno dei capisaldi del costituzionalismo liberal-democratico, quale il divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost.*<sup>305</sup>, e le cui contraddizioni pongono il rischio di un ritorno alla partitocrazia<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> Si v. il discorso del Presidente del Consiglio Conte alle Camere per la richiesta di fiducia, consultabile sul *web*.

<sup>305</sup> Si veda l'art. 21, comma 5, dello Statuto del gruppo parlamentare "Cinque stelle", nella parte in cui prevede una sanzione pecuniaria non lieve per l'inosservanza della disciplina del "movimento", da cui questo gruppo proviene, giustificata dalla necessità di trovare una soluzione al fenomeno del transfughismo parlamentare, la cui applicazione, invero dubbia, inciderebbe, tuttavia, sulla libertà del mandato parlamentare sancita dall'art. 67 Cost. La modifica di questo articolo sembra essere il vero intento del M5S, sostenuto anche dalla Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia. L'inclusione del divieto di mandato imperativo tra i principi supremi e fondamentali dell'ordinamento costituzionale repubblicano sembra, tuttavia, sottrarlo alla revisione costituzionale. Si v. anche quanto contenuto nel "Contratto per il governo del cambiamento", secondo cui "*Ogni parlamentare ha la possibilità di presentare iniziative legislative e la loro richiesta di calendarizzazione deve essere oggetto di accordo tra i presidenti dei gruppi parlamentari delle due forze politiche*", che sembra minare la libera determinazione del parlamentare. Su tali profili problematici e sulle loro possibili soluzioni, si v., i numerosi interventi alla Tavola rotonda "*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*", Roma, 16 maggio 2018, in *federalismi.it*, del 13 giugno 2018, tra cui si segnalano, fra gli altri, C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*; R. DI MARIA, *Una 'clausola vessatoria' in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*. Si v. anche le proposte di revisione costituzionale dell'art. 67 Cost., presentate nelle precedenti legislature, tra cui si segnala il disegno di legge costituzionale n. 2497 presentato nella XVI legislatura.

<sup>306</sup> A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 11 ss.

## 8. Il carattere (in)certo della *moral suasion* presidenziale e la sua configurazione unitaria in chiave teleologica.

L'attività di moderazione, di persuasione e di stimolo, che il Presidente della Repubblica esercita nei confronti degli altri organi costituzionali, attraverso comunicazioni orali e scritte con gli stessi, si caratterizza, come già evidenziato, per la sua informalità, flessibilità e, nel caso di esercizio mediante le comunicazioni riservate, anche per la sua ambiguità.

Il carattere informale, o meglio atipico, di tale attività deriva dall'assenza di una sua disciplina nel diritto positivo, sia dal punto di vista formale-procedurale, sia sotto il profilo sostanziale.

L'informalità della *moral suasion* presidenziale sembra, in particolare, rimetterne l'esercizio alle scelte discrezionali di colui che riveste la carica presidenziale, sul se, come e quando esercitarla.

All'incertezza che avvolge la funzione si affianca l'ambiguità della stessa, che deriva dal carattere riservato delle comunicazioni presidenziali, in precedenza rilevato.

L'impossibilità di conoscere i *singoli e reali* contenuti del 'potere' di persuasione presidenziale, per il carattere riservato delle comunicazioni, rende, in particolare, la *moral suasion* suscettibile di una pluralità di significati.

Si è detto che le relazioni informali e riservate che il Capo dello Stato intrattiene con gli altri organi costituzionali esprimono una costante attività di informazione, consiglio, impulso, controllo, vigilanza, assistenza<sup>307</sup> e, finanche, di indirizzo politico<sup>308</sup>.

La *moral suasion* per il carattere riservato che la contraddistingue si presenta, in altre parole, come un'attività indefinita e, forse, indefinibile, valutabile esclusivamente sulla base dei risultati prodotti dal Presidente della Repubblica con l'attività in parola<sup>309</sup>.

L'informalità e la riservatezza che caratterizza i rapporti del Presidente della Repubblica con gli altri organi costituzionali ha, tuttavia, il pregio di favorire l'intesa, la comunicazione e l'equilibrio fra gli stessi.

---

<sup>307</sup> G. MOTZO, *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, 1974, p. 1487 ss.

<sup>308</sup> M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 221 ss.

<sup>309</sup> Si v. sul punto, la sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

La *moral suasion* presidenziale è, inoltre, influenzata dalla presenza di diverse variabili in campo che ne rendono flessibile l'esercizio.

La sua maggiore o minore estensione dipende, in particolare, dal contesto politico, economico e sociale, in cui essa viene esercitata e dalla personalità di chi riveste la carica presidenziale<sup>310</sup>.

In relazione al primo profilo, un forte, saldo e coeso sistema partitico restringe i poteri presidenziali di influenza che vengono, invece, amplificati e accentuati in presenza di partiti politici deboli.

L'influenza del Presidente della Repubblica sull'esercizio del potere esecutivo e, all'inverso, il condizionamento del governo sull'esercizio delle funzioni presidenziali è, in particolare, retto da un criterio di proporzionalità inversa.

La storia repubblicana ci ha dato svariati esempi in tal senso.

L'esperienza della 'prima' Repubblica è stata, in particolare, nel suo complesso, caratterizzata da un forte sistema partitico, che ha impedito qualsiasi protagonismo 'politico' dei Presidenti<sup>311</sup>.

Il passaggio dalla 'prima' alla 'seconda' Repubblica, che ha portato ad una dinamica maggioritaria, ha, invece, accentuato, come visto, il protagonismo e l'attivismo 'politico' del Capo dello Stato (in particolare: Scalfaro, Ciampi e Napolitano)<sup>312</sup>, per la presenza di un debole sistema dei partiti.

La personalizzazione della carica presidenziale voluta dai Costituenti gioca, peraltro, qui, più che altrove, un ruolo cruciale, rendendo non univoco il panorama dei rapporti informali presidenziali, che dipendono, in particolare, dalla diversa cultura, sensibilità e carattere di coloro che rivestono la più alta carica dello Stato.

Le comunicazioni informali del Presidente della Repubblica con gli altri organi costituzionali, seppur libere e, in parte, non conoscibili nei loro *reali* contenuti, risultano, tuttavia, vincolate nel fine<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> Si v., fra gli altri, V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 2, spec. p. 5; M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 133 ss.

<sup>311</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 23; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 6.

<sup>312</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 24 ss.

<sup>313</sup> Si v. sul punto, in relazione alle esternazioni presidenziali, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 180; R. NANIA, *Presidente della Repubblica e assetto politico istituzionale: a proposito di un libro sul tema*, in *associazione de icostituzionalisti.it*, 2014, p. 9.



È possibile, pertanto, tentare una ricostruzione unitaria del ‘potere’ di persuasione presidenziale, privilegiando una prospettiva di tipo teleologico che metta in relazione l’attività con le finalità che essa persegue.

La *moral suasion* presidenziale sembra trovare la sua *ratio* nelle prestazioni di unità del sistema costituzionale complessivo che la Costituzione affida al Capo dello Stato<sup>314</sup>.

Più precisamente, nella sentenza n. 1 del 2013 la Corte, come detto, ha ricavato l’attività in parola dal ruolo del Capo dello Stato di “rappresentante dell’unità nazionale” *ex art. 87.1 Cost.*

La citata formula per la sua vaghezza terminologica ha dato origine ad una pluralità di interpretazioni non univoche e distanti fra loro<sup>315</sup>.

La Consulta sembra, in particolare, attribuire all’unità nazionale il significato di garanzia dell’equilibrio costituzionale *tra i e dei* poteri dello Stato, che il Presidente della Repubblica persegue attraverso l’esercizio delle sue funzioni di organo di moderazione, di persuasione e di stimolo nei confronti degli altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o inerzia<sup>316</sup>.

Il ruolo di *magistratura di influenza* del Presidente della Repubblica è, secondo la Corte, diretto a garantire il corretto svolgimento delle funzioni costituzionali e, in ipotesi di stasi o di blocco del sistema, il suo riavvio<sup>317</sup>.

In relazione a tale ultimo profilo, nelle fasi di crisi e di paralisi del sistema politico-istituzionale, il Presidente della Repubblica è, come noto, legittimato

---

<sup>314</sup> Sulla finalità di unità del sistema costituzionale complessivo delle esternazioni presidenziali, che deriva dallo loro discendenza dal ruolo di rappresentanza dell’unità nazionale del Presidente della Repubblica ai sensi dell’art. 87.1 Cost., si v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 182 ss. e la bibliografia e la giurisprudenza costituzionale ivi citata

<sup>315</sup> Per una sintesi delle diverse tesi dottrinarie, si v. di recente, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 27 ss.; per due tesi contrapposte si v.: C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, p. 224 ss., spec. p. 229 ss.; V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 147 ss., spec. p. 172 ss.

<sup>316</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, in cui la Corte afferma che il Presidente della Repubblica rappresenta l’unità nazionale “... nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo, nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia” punto 8.2. del considerato in diritto. Si v. in dottrina, M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 6 ss., il quale evidenzia, tuttavia, la parzialità di prospettiva della Corte nella delineazione del ruolo del Capo dello Stato nella nostra forma di governo.

<sup>317</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.2. del considerato in diritto.

ad intervenire per la risoluzione delle stesse e per il riavvio del normale funzionamento degli organi costituzionali, attraverso l'esercizio dei suoi poteri formali di scioglimento delle Camere *ex art. 88 Cost.* e di formazione del Governo *ex art. 92.2 Cost.*<sup>318</sup>, che risultano, secondo la Corte, “*inestricabilmente connessi*” con il ‘potere’ di persuasione presidenziale, nel senso che l'esercizio dei primi non può prescindere dall'uso di quest'ultimo e, anzi, lo presuppone<sup>319</sup>.

La rappresentanza dell'unità nazionale, come delineata nella citata sentenza del 2013, non sembra, tuttavia, circoscritta alla sola garanzia dell'unità e continuità dello Stato, riconducibile, come noto, alla qualifica di Capo dello Stato *ex art. 87.1 Cost.*<sup>320</sup>, inteso come Stato-persona, ma sembra estendibile allo Stato-comunità.

Il giudice dei conflitti attraverso il riferimento al concetto di ‘*Repubblica*’, sembra, in particolare, aderire ad una nozione di unità nazionale, comprensiva delle pluralistiche componenti politiche, sociali, istituzionali dello Stato-

---

<sup>318</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.2. del considerato in diritto.

<sup>319</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto. La stretta connessione fra il ruolo di propulsore e di impulso del Capo dello Stato e il potere di scioglimento delle Camere ha spinto una parte della dottrina ad avvalorare una lettura del citato potere come sostanzialmente presidenziale. Da qui l'ipotesi avanzata della connotazione ‘dualista’ della nostra forma di governo, con tutto ciò che segue in termini di legittimazione, di cambiamento del sistema di elezione del Presidente della Repubblica e di responsabilità presidenziale, si v. S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio fra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *giurcost.it*, p. 1-2, il quale parla di forma di governo ‘dualista’ ovvero una variante parlamentare a correttivo presidenziale; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 54-55, il quale ritiene che il carattere dualista della nostra forma di governo, presente nel periodo statutario e non eliminato in sede costituente, sembra attribuire al Presidente della Repubblica la funzione di “tutore” sia della funzionalità della Costituzione, sia della volontà popolare, cioè della maggioranza. Alla medesima conclusione è pervenuta altra parte della dottrina sulla base di un'interpretazione della sentenza n. 1/2013, nel suo complesso, in termini ambigui e legittimanti un'azione politica presidenziale. Più precisamente, la configurazione del potere di scioglimento delle Camere come sostanzialmente presidenziale sembrerebbe trovare avallo in un passaggio della citata sentenza che individua, invero a titolo verosimilmente esemplificativo, tra le cause di scioglimento anticipato il difetto di rappresentatività del Parlamento, che autorizzerebbe il Presidente della Repubblica a farsi interprete della volontà popolare anche contro quella espressa dalle forze politiche presenti in Parlamento, si v. G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., p. 42-46. Per maggiori approfondimenti sul punto, si rinvia a quanto detto nel par. n. 9.

<sup>320</sup> Sulla nozione di Capo dello Stato, come intesa nel testo, si v. G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, p. 140 ss.

comunità, attraverso le quali si svolge il processo politico democratico<sup>321</sup>.

Il concetto di unità nazionale delineato dai giudici costituzionali sembra, peraltro, riguardare sia i profili procedurali e partecipativi, sia quelli sostanziali dell'unità, che il Presidente della Repubblica deve tutelare, al fine di garantire il pieno sviluppo del pluralismo politico, sociale e istituzionale.

In relazione al primo profilo, secondo i giudici costituzionali, il 'potere' di persuasione presidenziale è diretto ad "*armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono*"<sup>322</sup>.

La Consulta in questo passaggio sembra riferirsi da un lato, al ruolo presidenziale di stabilizzazione istituzionale e di conservazione dell'unità politica, in precedenza rilevato, e dall'altro, ai principi-valori che più direttamente incidono sulle relazioni fra gli enti e gli organi costitutivi la Repubblica che, alla luce del pluralismo politico e istituzionale, non possono che essere inclusivi, aggreganti e procedurali.

Senza pretesa di esaustività, il riferimento potrebbe essere ai principi di continuità dell'ordinamento, di leale collaborazione fra gli enti<sup>323</sup>, di leale cooperazione fra gli organi costituzionali e fra gli Stati membri e l'Unione europea, di sussidiarietà e di solidarietà, che rappresentano le forme espressive dell'unità nazionale.

Alle citate prestazioni di unità del sistema costituzionale complessivo, sotto il profilo procedurale e partecipativo, perseguite dalla *moral suasion* presidenziale, si affiancano le ordinarie prestazioni di difesa dei valori costituzionali e di promozione dell'unificazione nazionale<sup>324</sup>.

La Corte sembra, in particolare, intendere la rappresentanza dell'unità na-

---

<sup>321</sup> Su tale nozione di 'unità nazionale', si v. F. TERESI, *Le istituzioni repubblicane*, cit., p. 248; P. PERLINGIERI, A. TARTAGLIA POLCINI, *Art. 87*, cit., p. 651 e la bibliografia ivi citata; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 4.

<sup>322</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto. Il citato passaggio della sentenza ha costituito la base per interpretazioni più ardite del ruolo presidenziale, dirette a suffragare un'azione di direzione politica del Presidente della Repubblica. Si è parlato, al riguardo, in dottrina di un'idea concertativa della democrazia e del processo politico posto sotto l'egida del Presidente della Repubblica, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., p. 40.

<sup>323</sup> Sulla collaborazione fra Stato e regioni a statuto speciale, si v. di recente, G. VERDE, *Collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *federalismi.it*, n. 8/2018.

<sup>324</sup> Sulle citate prestazioni di unità del Capo dello Stato, si v. M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *AIC*, n. 1/2014, p. 5.

zionale come *difesa*<sup>325</sup> di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi), nel processo *dinamico* della loro attuazione<sup>326</sup>, che il Presidente della Repubblica deve, in via *ordinaria* e *attivamente*, custodire e tutelare, in una parola, *rappresentare*.

L'unità nazionale, così intesa, sembra costituire, al contempo, la fonte di legittimazione delle relazioni informali che il Presidente della Repubblica intrattiene con gli altri organi costituzionali e il suo limite, rendendo meno incerte le citate relazioni.

La finalità di unità del sistema costituzionale complessivo perseguita dalla *moral suasion* presidenziale non sembra, in particolare, rimettere l'esercizio dell'attività in parola alle scelte discrezionali dei diversi inquilini del Colle e consente di superare il carattere ambiguo della stessa.

In relazione al primo profilo, sembra che sussista un *potere-dovere* di intervento del Presidente della Repubblica tutte le volte in cui la tutela dell'unità nazionale lo richiede<sup>327</sup>.

In altre parole, se, come visto, il Presidente della Repubblica può scegliere le forme e gli strumenti con cui svolgere la sua opera di *moral suasion*, è indubbio che egli non può sottrarsi ad essa.

L'inerzia, o peggio l'indifferenza, del Presidente della Repubblica di fronte a questioni gravi del Paese potrebbe essere, peraltro, interpretata come partigianeria e intaccare il carattere di indipendenza e di imparzialità del Presidente della Repubblica, tipico della forma di governo parlamentare<sup>328</sup>.

L'attivismo presidenziale nei confronti degli altri organi titolari di funzioni pubbliche per la tutela degli interessi unitari della nazione, che può manifestarsi in forme di sostegno o di dissenso verso, rispettivamente, quelle forze politiche che agiscono in conformità o contro il dettato costituzionale, non

---

<sup>325</sup> Distingue il ruolo di difesa della Costituzione del Presidente della Repubblica da quello di garanzia della stessa da parte della Corte costituzionale, M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 5.

<sup>326</sup> A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., p. 15 ss.; su tale nozione di unità nazionale, si v. anche A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 8.

<sup>327</sup> In relazione alle esternazioni presidenziali, si v. A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, p. 210; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 180, il cui ragionamento è a fortiori estendibile alle comunicazioni riservate del Presidente della Repubblica.

<sup>328</sup> Si v. A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3515-3516.

sembra, in altri termini, intaccare la sua neutralità, che va intesa come imparzialità e non apoliticità<sup>329</sup>.

In relazione al carattere ambiguo dell'attività di persuasione presidenziale, la finalità di unità del sistema costituzionale, nel suo complesso, sembra ricondurre la *moral suasion* ad un'attività di *policy-making*<sup>330</sup>, più che di *politics-making*, con cui il Presidente della Repubblica cerca di ottenere dei risultati sulla base di un migliore coordinamento dei poteri dello Stato, a cui si affianca un'azione *maieutica* fondata sul dialogo costruttivo con gli stessi, che riesce a soddisfare al meglio le esigenze di unità del sistema.

---

<sup>329</sup> In relazione a tale ultimo profilo, G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, cit., p. 1690 ss.

<sup>330</sup> Si v. sul punto, M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 132 ss., in relazione alle esternazioni presidenziali.

## 9. L'inestricabile connessione fra la *moral suasion* e i poteri formali come espressione dell'ambivalenza del ruolo presidenziale: organo di garanzia e organo 'politico'.

La definizione del ruolo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo è stata, come noto, oggetto di una sterminata letteratura e di analitici e approfonditi studi da parte della dottrina, in particolare giuspubblicistica<sup>331</sup>, sintetizzabili nella rigida dicotomia fra 'organo con funzioni di garanzia' o 'organo con funzioni governanti'<sup>332</sup>.

Le differenti interpretazioni del ruolo presidenziale nella storia repubblicana sono dipese dal carattere indeterminato ed elastico delle norme costituzionali relative alla definizione della figura e del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale, che rappresenta il frutto del compromesso politico raggiunto in seno ai lavori dell'assemblea costituente<sup>333</sup>.

L'indeterminatezza delle norme costituzionali ha comportato il necessario riferimento da parte della dottrina alla prassi, al concreto esercizio delle funzioni presidenziali, per la definizione del ruolo presidenziale nella nostra forma di governo<sup>334</sup>.

Nella prassi si è registrata, in particolare, una graduale crescita dell'attivismo della figura presidenziale, a partire da Einaudi fino a Napolitano<sup>335</sup>, che è

---

<sup>331</sup> La forma di governo è un tema interdisciplinare che riguarda, come noto, il diritto costituzionale e la scienza politica. Nonostante la necessità di un approccio complementare fra costituzionalisti e politologi, le loro metodologie di studio talvolta si mescolano, generando confusione, si v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit., p. 1 ss.

<sup>332</sup> Si v., per tutti, S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista o struttura governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 17 ss., il quale abbraccia la tesi del ruolo di garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica

<sup>333</sup> In relazione a tale ultimo profilo, si v. F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino, 2012, p. 35; E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., p. 31 ss.

<sup>334</sup> Insiste su questo aspetto, fra gli altri, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, cit., p. 48 ss.

<sup>335</sup> V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 4; I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, cit., p. 82 ss. Di un ritorno al 'sancta sanctorum' parla M. BREDA, *La guerra del Quirinale*, Milano, 2006, p. 13 ss., in relazione alle presidenze di Cossiga, Scalfaro e Ciampi.

dipesa dal contesto politico, economico e sociale nel quale i diversi Presidenti, per carattere, cultura e sensibilità, hanno operato.

La presenza delle diverse variabili in campo ha dato origine a differenti interpretazioni del ruolo presidenziale da parte dei diversi inquilini del Colle<sup>336</sup> e della dottrina, oscillanti fra un ruolo ‘notarile’<sup>337</sup>, di ‘arbitro’<sup>338</sup>, di ‘reggitore dello Stato’<sup>339</sup> e, da ultimo, di ‘salvatore della Patria’<sup>340</sup>.

Sulla citata dicotomia del ruolo presidenziale si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2013, in cui essa sembra accogliere la visione garantista del ruolo presidenziale<sup>341</sup>, già in precedenza delineata e qui sviluppata<sup>342</sup>, at-

---

<sup>336</sup> L’interpretazione del ruolo presidenziale da parte dei diversi Presidenti della Repubblica emerge dai discorsi di insediamento pronunciati dagli stessi dinanzi al Parlamento in seduta comune subito dopo la loro elezione, che sono consultabili, almeno i più recenti, nel sito del Quirinale.

<sup>337</sup> Un ruolo notarile del Presidente della Repubblica non sembra si sia mai verificato nella storia repubblicana, si può tuttavia fare riferimento alla riservatezza della presidenza Einaudi, s. v. sul punto V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 22-23.

<sup>338</sup> In relazione ai settennati di Cossiga, Scalfaro e Ciampi, si v. le riflessioni del noto quirinalista M. BREDÀ, *La guerra del Quirinale*, cit., p. 16.

<sup>339</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, cit., p. 224 ss.

<sup>340</sup> A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 5, in relazione ai poteri del Capo dello Stato nelle situazioni di crisi politica, economica e sociale.

<sup>341</sup> La Corte costituzionale, in particolare, afferma che “*il Presidente della Repubblica possiede soltanto funzioni di raccordo e di equilibrio che non implicano l’assunzione, nella sua quotidiana attività, di decisione politiche ... Si tratta di organo di moderazione e di stimolo, nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia*”, rispettivamente, punto 9. e punto 8.2 del considerato in diritto. In dottrina, si v.: A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, cit., p. 6; M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *giurcost.it*, p. 3-4 e la bibliografia ivi citata; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., p. 1; G. GALAZZO, *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 95. Per la, diversa e minoritaria, versione del ruolo presidenziale come potere di indirizzo politico, si v. O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, cit., p. 29; *contra*, A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., p. 14; sull’ambiguità della citata sentenza, si v. G. SCACCIA, *Il Presidente della repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., p. 39-40.

<sup>342</sup> Si tratta della sentenza Corte cost., n. 200/2006 (punto 7.1. del Considerato in diritto); in dottrina, si v. sul punto O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurispru-*

traverso il riconoscimento del ‘potere’ di persuasione del Presidente della Repubblica.

Con l’ammissione di questo ‘potere’ presidenziale i giudici costituzionali sembrano aderire, seppure implicitamente, alla concezione polifunzionale della controfirma ministeriale *ex art. 89 Cost.*, a cui la ripartizione degli atti presidenziali è strettamente collegata<sup>343</sup>, sviluppando quanto anticipato nella sentenza n. 200 del 2006 sul potere di grazia<sup>344</sup>.

Più precisamente, la *moral suasion* presidenziale non può che esercitarsi nei confronti degli atti sostanzialmente governativi o complessi eguali, il cui contenuto è rispettivamente determinato da altri organi costituzionali o di comune accordo fra questi e il Presidente della Repubblica.

Attraverso il riconoscimento del ‘potere’ di persuasione presidenziale, che non può non avere una valenza ‘politica’ per i destinatari cui è diretto, cioè gli organi di indirizzo politico, la Consulta sembra, peraltro, accogliere l’unico punto fermo in tema di definizione del ruolo presidenziale nella nostra forma di governo, ovvero sia la *duplicità e ambivalenza* del ruolo: ‘organo di garanzia’ e ‘organo politico’<sup>345</sup>.

La peculiarità della figura presidenziale si esprime, come noto, nella contem-

---

*denza costituzionale prima delle sentenza n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 23 ss.; G. GALAZZO, *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 94-95; D. GALLIANI, *Una rilettura della sentenza costituzionale sul potere di grazia*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 104.

<sup>343</sup> Sul citato collegamento, si v. O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale prima delle sentenza n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 24.

<sup>344</sup> Sull’adesione alla natura polifunzionale della controfirma, si v. la sentenza Corte cost., n. 200/2006 (punto 7.2.4. del considerato in diritto); in dottrina si v. sul punto, O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale prima delle sentenza n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 24; G. GALAZZO, *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 94. A parere di chi scrive, la sentenza della Corte cost., n. 1/2013 sembra colmare, implicitamente, una lacuna presente nella precedente sentenza n. 200/2006, che, come noto, ha ammesso la ripartizione degli atti presidenziali in atti sostanzialmente governativi e sostanzialmente presidenziali, aggiungendovi gli atti complessi o eguali, a cui la sentenza n. 200 non fa riferimento.

<sup>345</sup> Su tale ultimo punto, si v. P. CARETTI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 364.



poranea presenza di due anime strettamente connesse e inscindibili: una di garanzia e una ‘politica’, che a seconda della natura del potere esercitato dal Presidente della Repubblica e, soprattutto, del contesto in cui esso si inserisce, vede l’una tendere a prevalere sull’altra, senza, tuttavia, mai escludersi a vicenda<sup>346</sup>.

In particolari momenti di crisi, fisiologica o patologica, della politica e delle istituzioni, che può giungere ad una crisi del sistema costituzionale<sup>347</sup>, l’influenza del Capo dello Stato può raggiungere, in particolare, un’ampiezza tale da condizionare gli altri organi costituzionali, facendo assumere alla figura presidenziale una posizione di “arbitro delle decisioni finali” e, nella sua massima estensione, di “direzione sugli stessi”<sup>348</sup>.

In sostanza, nei momenti di crisi tende a prevalere l’anima ‘politica’ del Presidente della Repubblica<sup>349</sup>.

L’influenza del Presidente della Repubblica nel sistema politico-istituzionale sembra dipendere, come visto, oltre che dal contesto politico, anche dal grado di esposizione pubblica presidenziale, acquisito attraverso la sua visibilità e l’esercizio del ‘potere’ comunicativo presidenziale mediante le esternazioni informali.

La citata relazione sembra, in particolare, retta da un criterio di proporzionalità diretta, nel senso che all’aumento o alla diminuzione dell’esposizione pubblica del Capo dello Stato corrisponde, in misura proporzionale, un aumento o una diminuzione della sua influenza nel sistema costituzionale.

L’interventismo presidenziale nei processi decisionali e politici è, inoltre, facilitato dal carattere monocratico dell’organo<sup>350</sup>.

L’ambivalenza del ruolo del Presidente della Repubblica, al contempo ‘politico’ e di garanzia, sembra emergere dall’inestricabile connessione tra il ‘potere’ di persuasione e i poteri formali presidenziali.

Più precisamente, la citata stretta connessione, secondo i giudici costituzionali, deve intendersi nel senso che l’esercizio del ‘potere’ di persuasione del Presidente della Repubblica può “*precedere o seguire l’adozione, da parte pro-*

---

<sup>346</sup> P. CARETTI, *Relazione di sintesi*, cit., p. 363.

<sup>347</sup> G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e la crisi del sistema*, cit., p. 55 ss.

<sup>348</sup> Si v. in tal senso, G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., p. 181, spec. p. 184; G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, cit., p. 1690-1691, in relazione ai poteri presidenziali per la gestione delle crisi di governo.

<sup>349</sup> P. CARETTI, *Relazione di sintesi*, cit., p. 365, in relazione all’avvento del sistema elettorale maggioritario.

<sup>350</sup> G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, cit., p. 1689.

*pria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti”*<sup>351</sup>.

Per una maggiore chiarezza espositiva occorre distinguere il carattere preventivo o successivo del ‘potere’ di persuasione in relazione all’adozione degli atti tipici presidenziali, rispetto a quello relativo all’adozione degli atti da parte di altri organi costituzionali.

Nel primo caso, i giudici costituzionali sembrano riferirsi agli atti formalmente presidenziali, siano essi sostanzialmente governativi o complessi eguali, considerato, come detto, che soltanto nei confronti di questi atti presidenziali il Capo dello Stato può esercitare la sua opera di persuasione.

Il carattere preventivo della *moral suasion* presidenziale rispetto all’adozione dei citati atti sembra, in particolare, esprimere la valenza ‘politica’ del ruolo di influenza presidenziale, che è diretta al raggiungimento della finalità di garanzia del sistema costituzionale complessivo.

Il carattere successivo della *moral suasion* presidenziale sembra, invece, esprimere la natura imparziale e, quindi, garantista del ruolo presidenziale.

Il carattere preventivo o successivo del ‘potere’ di persuasione rispetto all’adozione da parte di altri organi costituzionali di specifici provvedimenti sembra riferirsi alle fasi procedurali in cui il Presidente della Repubblica può svolgere la sua opera di influenza presidenziale, confermando quanto disposto in Costituzione.

In questa prospettiva, è possibile verificare quanto detto nell’ambito dei poteri formali presidenziali di scioglimento delle Camere *ex art. 88 Cost.* e di formazione del Governo *ex art. 92.2 Cost.*<sup>352</sup> e di quelli di controllo e di garanzia costituzionale nel procedimento legislativo e normativo, in genere, che risultano strettamente connessi al ‘potere’ di persuasione presidenziale.

In relazione ai poteri di intermediazione politica del Presidente della Repubblica, sia a seguito di nuove elezioni politiche nazionali, che nella gestione delle crisi di governo, la valenza ‘politica’ dell’attività di influenza presidenziale sembra potersi rintracciare nella convenzione costituzionale o consuetudine facoltizzante delle consultazioni presidenziali, che precedono l’adozione degli atti formali presidenziali di scioglimento delle Camere e di formazione del Governo.

Più precisamente, in sede di consultazioni il Capo dello Stato esercita la sua attività di moderazione, di persuasione e di stimolo nei confronti, soprattutto, delle forze politiche rappresentate in Parlamento, stimolando gli accordi e moderando i conflitti fra le stesse, al fine di individuare e, soprattutto, di

---

<sup>351</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>352</sup> Come noto, la Costituzione attribuisce, quantomeno formalmente, i citati poteri al Presidente della Repubblica e la loro titolarità sostanziale è dubbia in dottrina.

‘coagulare’ o, comunque, facilitare i consensi intorno ad una personalità politica che possa godere dell’appoggio della maggioranza parlamentare, a cui conferire l’incarico a formare il Governo.

Si tratta della funzione di persuasione presidenziale in senso stretto dal carattere necessariamente riservato, a cui si affianca l’attività di moderazione e di stimolo che può esercitarsi, come detto, attraverso le comunicazioni riservate, ma anche, e, soprattutto, mediante le dichiarazioni presidenziali.

Si pensi al riguardo, alle recenti comunicazioni di Mattarella, in sede di consultazioni per la formazione del nuovo Governo, del 7 e del 27 maggio 2018, in precedenza esaminate, con cui il Presidente della Repubblica ha, rispettivamente, stimolato le forze politiche ad un’intesa, per la formazione di un governo politico ed è intervenuto nella compagine governativa, che sembrano esprimere la valenza ‘politica’ del ruolo presidenziale per la difesa della “*salus rei publicae*”<sup>353</sup>.

Il conferimento dell’incarico da parte del Presidente della Repubblica, seppur non previsto e disciplinato in Costituzione, rappresenta la fase centrale e più delicata del procedimento di formazione del governo, che da un lato, non può non tenere conto dell’orientamento della maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento e risultante dalle consultazioni, e dall’altro, risulta propedeutico e strumentale all’atto formale presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il collegamento con questo atto, in particolare, fa sì che il Presidente della Repubblica in sede di conferimento dell’incarico sia vincolato e limitato o, comunque, debba essere orientato, dalla presenza dei principi costituzionali, che sotto il profilo teleologico, richiedono la necessità del raccordo fiduciario Governo e Parlamento ai sensi dell’art. 94.1 Cost.<sup>354</sup> e dal punto di vista funzionale, richiedono che la citata attività sia svolta in conformità alla ‘funzione’ di rappresentanza dell’unità nazionale del Presidente della Repubblica *ex art.* 87.1 Cost.<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> Si v. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., p. 7 ss., spec. p. 9, il quale, in relazione alla dichiarazione del Presidente Mattarella del 27 maggio, critica la tenuta della teoria della fisarmonica dei poteri presidenziali, evidenziando il ruolo ‘iper-politico’ del Presidente della Repubblica come organo al di sopra della politica, della maggioranza parlamentare e del governo; A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in AIC, n. 2/2018, p. 3 ss.; M. SICLARI, *Primi rilevi sulla formazione del Governo Conte. Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali”*, cit., p. 2.

<sup>354</sup> Si v. sul punto, A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, cit., p. 2.

<sup>355</sup> G.M. SALERNO, *Il conferimento dell’incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, p. 6-8.

Ai principi costituzionali indicati, si potrebbero (*rectius*: dovrebbero) aggiungere il rispetto dei vincoli europei e internazionali *ex artt.* 11 e 117.1 Cost., quali ulteriori limiti al conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica, che il futuro Premier dovrà tenere in considerazione nel programma di governo da sottoporre alla fiducia parlamentare, soprattutto nell'attuale fase del processo di integrazione europea, che con l'asse franco-tedesco sembra diretta alla spinta di una maggiore integrazione inter-ordinamentale, a cui l'Italia non può, o meglio, non deve mancare<sup>356</sup>.

L'avvio o il riavvio del regolare svolgimento delle funzioni costituzionali, che può giungere, rispettivamente, alla formazione del Governo in sede di nuove elezioni politiche e, nel caso di gestione delle crisi di governo, alla fine della legislatura, attraverso lo scioglimento delle Camere o alla continuità della stessa, attraverso la nomina di un nuovo Governo, sembra, in altri termini, dipendere dall'orientamento della maggioranza delle *forze politiche* presenti in Parlamento<sup>357</sup>, che ha trovato conferma nella prassi repubblicana.

La prassi relativa al potere di scioglimento anticipato delle Camere *ex art.* 88 Cost. sembra, in particolare, dimostrare la compatibilità costituzionale delle 'scelte' presidenziali, in quanto sostenute dalla maggioranza delle forze politico-parlamentari<sup>358</sup>.

Alla medesima conclusione sembra giungere la prassi relativa al potere presidenziale di formazione del Governo *ex art.* 92.2 Cost., in particolare, a quella che ha dato origine ai cd. 'governi del presidente, a vocazione presidenziale e/o governi tecnici'<sup>359</sup>, che al di là della terminologia usata non possono non essere governi politici<sup>360</sup>.

---

<sup>356</sup> S. BARONCELLI, *Il contesto europeo può condizionare il potere presidenziale di affidamento dell'incarico di governo?*, cit., p. 5-6.

<sup>357</sup> M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2, in relazione alla formazione del Governo.

<sup>358</sup> A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 10; A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, cit., p. 5; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 480 ss. e le prassi ivi citate.

<sup>359</sup> R. NANIA, *Presidente della Repubblica e assetto politico istituzionale: a proposito di un libro sul tema*, cit., p. 6; V. BALDINI, *Conflittualità politica e potere presidenziale di nomina dell'esecutivo: tra modelli costituzionali ed "azzardi" dell'esperienza*, cit., p. 2 ss.

<sup>360</sup> In relazione a tale ultimo profilo, si v. A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 268; B. CARAVITA, *I poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE, G. SCAC-

Si tratta di una prassi criticata in dottrina<sup>361</sup>, la cui legittimità è, in particolare, rinvenibile nella fiducia accordata ad essi dalle due Camere *ex art. 94 Cost.*<sup>362</sup>.

I decreti del Presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere e/o di nomina del Governo vengono, peraltro, controfirmati rispettivamente dal Presidente del Consiglio uscente o entrante, la cui firma sembrerebbe certificare la compartecipazione dei due organi o avvalorare la riconduzione dei citati atti presidenziali fra quelli sostanzialmente governativi<sup>363</sup>.

L'influenza del Capo dello Stato sulle scelte della maggioranza parlamentare, attraverso la sua attività di moderazione, di persuasione e di stimolo dovrebbe essere, pertanto, riconducibile al suo compito di stabilizzazione e conservazione dell'unità politica, laddove è possibile, nel momento storico dato, la cui distillazione spetta, invece, ed è generata dalle istituzioni del pluralismo, prime fra tutte, i partiti politici.

In relazione ai poteri formali presidenziali di controllo e di garanzia costituzionale, nell'ambito del procedimento legislativo e normativo, in genere, la valenza 'politica' dell'attività di *moral suasion* sembra emergere dal carattere preventivo della stessa rispetto all'adozione dei conseguenti atti formali presidenziali: di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere, di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti con forza di legge (decreti legge e decreti legislativi) *ex art. 87 Cost.*

Nelle citate sedi, il Presidente della Repubblica esercita, come noto, una funzione di controllo preventivo della legittimità costituzionale, formale e sostanziale, degli atti legislativi, seppur sommario, *prima facie* e, talvolta, ma più limitatamente, si sofferma sui profili di merito (opportunità) costituzionale degli stessi<sup>364</sup>.

---

CIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 110.

<sup>361</sup> A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 268.

<sup>362</sup> A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 10; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 7.

<sup>363</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 280-281, in relazione allo scioglimento anticipato; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 476-479, che include i citati decreti presidenziali fra gli atti complessi eguali; nello stesso senso, M. SICLARI, *Primi rilevi sulla formazione del Governo Conte. Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 2, in relazione ai decreti presidenziali di nomina dei ministri.

<sup>364</sup> Si v. fra gli altri, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 90-91 e gli esempi ivi

Qualora il Presidente della Repubblica, in sede di autorizzazione, di promulgazione e di emanazione, ravvisi dei vizi *evidenti* di legittimità costituzionale, egli esercita la sua attività di persuasione e di stimolo, nei confronti delle Camere e del Governo, per tentare di porvi rimedio prima dell'adozione degli atti formali.

Il carattere successivo del 'potere' di persuasione presidenziale rispetto all'adozione degli atti presidenziali tipici nell'ambito dei poteri di controllo, ma anche in sede di decisioni politiche, sembra, invece, legittimare la prassi della motivazione degli stessi, che è diretta, *principalmente*, come visto, a certificare *ex post* l'imparzialità del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali, quale organo di garanzia del sistema costituzionale.

La legittimità della prassi della motivazione degli atti presidenziali sembrerebbe, in particolare, confermare la trasformazione del contenuto degli stessi.

Nell'ambito del procedimento legislativo e normativo, in genere, il carattere preventivo o successivo dell'attività di *moral suasion* presidenziale rispetto all'adozione di specifici provvedimenti da parte di altri organi costituzionali, nel caso di specie la legge e gli atti con forza di legge, dovrebbe escludere qualsiasi intervento presidenziale nella fase decisoria, confermando quanto disposto in Costituzione.

La citata 'regola', che disciplina l'esercizio del 'potere' di persuasione, applicata al concreto esercizio delle funzioni presidenziali ci consente, in particolare, di discernere le prassi ad essa conformi o meno.

Il Capo dello Stato interviene, come noto, *preventivamente*, nella fase dell'iniziativa legislativa governativa, attraverso l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere e, *successivamente*, in quella integrativa dell'efficacia, attraverso la promulgazione della legge e l'emanazione degli atti con forza di legge *ex art. 87 Cost*<sup>365</sup>.

La legittimità dell'esercizio del 'potere' di persuasione presidenziale soltanto a monte e a valle del procedimento legislativo e normativo, in genere, se-

---

citati; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 469-470. I diversi inquilini del Colle hanno variamente interpretato il controllo preventivo di legittimità costituzionale nell'ambito del procedimento legislativo e normativo, in genere. Basti pensare all'idea di Ciampi sulla manifesta incostituzionalità, in precedenza rilevata, e a quella di Napolitano più incisiva e penetrante, che ha rischiato di entrare in collisione con il controllo svolto in via successiva dalla Corte costituzionale, si v. sul punto G. SCACCIA, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., p. 99.

<sup>365</sup> Sull'emanazione del decreto legge come requisito di efficacia o di perfezione dell'atto, la dottrina non è concorde, si v. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 99.

condo quanto disposto in Costituzione, sembrerebbe rendere non costituzionalmente conformi quelle prassi in cui, come visto, l'opera di influenza presidenziale è intervenuta, in maniera più o meno esplicita, nella fase deliberativa dei citati atti normativi.

La Corte attraverso la stretta connessione fra la *moral suasion* e i poteri formali presidenziali, così come intesa dai giudici costituzionali, sembra, pertanto, escludere che le suddette prassi possano assurgere a valido precedente<sup>366</sup>, impedendo, in tal modo, la loro ripetizione e il loro utilizzo da parte dei futuri inquilini del Colle.

---

<sup>366</sup> Sull'acquisizione nell'arsenale quirinalizio delle conquiste presidenziali registratesi nell'esperienza repubblicana e sul loro difficile abbandono da parte dei futuri inquilini del Colle, si v. G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, cit., p. 68.

## 10. L'uso discreto della *moral suasion* quale regola giuridica di condotta che contribuisce a qualificare la figura presidenziale come 'necessariamente' discreta e riservata.

La crescente forza 'politica' degli inquilini del Colle, a partire soprattutto dalla presidenza Pertini in poi, fino a Napolitano, sembra dipesa non solo dalla debolezza dei partiti e delle istituzioni, ma anche dalla legittimazione popolare e internazionale<sup>367</sup>, acquisita con diversa intensità e mantenuta dagli stessi attraverso l'uso, ritenuto talvolta eccessivo<sup>368</sup>, delle esternazioni informali presidenziali.

Si è parlato, al riguardo, in dottrina di una legittimazione "*plebiscitario-carismatica*"<sup>369</sup> del Presidente della Repubblica, suffragata dall'aura di 'sacralità' che deriva dal suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale *ex art. 87.1 Cost.*

Questa legittimazione del Presidente della Repubblica ha rafforzato la sua posizione nei confronti degli altri organi costituzionali, facendo assumere al Capo dello Stato un ruolo di '*contropotere di influenza*'<sup>370</sup>, che seppur non si concretizza, come detto, in decisioni o atti giuridicamente vincolanti capaci di imporre un proprio indirizzo politico in sostituzione di quello della maggioranza parlamentare, ha una valenza tale da condizionarlo<sup>371</sup>.

L'uso, o meglio, l'abuso delle esternazioni informali presidenziali, potrebbe essere, tuttavia, fonte di disorientamento e disequilibrio nei rapporti con i

---

<sup>367</sup> Si v. sul punto, G. SCACCIA, *Il "setteennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., par. 2.

<sup>368</sup> Il riferimento è alla presidenza Cossiga e a quella di Napolitano, si v. rispettivamente sul punto, M BREDÀ, *La guerra del Quirinale*, cit., p. 25 ss.; D. GALLIANI, *Metodo di studio e "setteennato" Napolitano*, cit., par. 11.

<sup>369</sup> L'espressione è mutuata da G. SCACCIA, *Il "setteennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., par. 10; nello stesso senso, si v. G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-setteennato di Napolitano*, rileggendo *C. cost.*, 1/2013, cit., p. 21 ss.

<sup>370</sup> C. FUSARO, *Un Presidente contropotere di influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, p. 204; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 214.

<sup>371</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 178.



poteri dello Stato<sup>372</sup>, con particolare riguardo a quelli fra il Presidente della Repubblica e il potere esecutivo, e potrebbe innescare una sorta di deresponsabilizzazione degli organi titolari del potere di indirizzo politico<sup>373</sup>.

L'esposizione pubblica del Capo dello Stato, peraltro, se da un lato, accresce la sua legittimazione oltre i confini della componente parlamentare, attraverso la sua estensione a tutta la comunità, dall'altro, potrebbe intaccare la sua forza, la sua autorevolezza, laddove gli atti o i comportamenti presidenziali fossero oggetto di critiche e contestazioni da parte dell'opinione pubblica e degli organi istituzionali<sup>374</sup>.

Si tratta, in altre parole, di un'arma a doppio taglio, che proprio la presidenza di Napolitano sembra avere confermato<sup>375</sup>.

La prassi repubblicana ha, invero, dimostrato che al di là di delle critiche su singoli atti e/o comportamenti presidenziali, il sistema non ha mai messo in dubbio il ruolo di mediazione politico-istituzionale del Presidente della Repubblica<sup>376</sup>.

Tuttavia, considerato che la visibilità e il 'potere' comunicativo presidenziale debbono considerarsi oramai un dato irreversibile, si pone la necessità di ridimensionare le esternazioni informali presidenziali dal punto di vista quantitativo<sup>377</sup>, per evitare il rischio di una politicizzazione della figura presidenziale.

Alla citata esigenza sembra riferirsi la Corte, quando parla di un '*uso discreto*' del 'potere' di persuasione presidenziale<sup>378</sup>, che sembra riguardare non

---

<sup>372</sup> Si v. I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, cit., par. 4, in relazione alla motivazione degli atti presidenziali.

<sup>373</sup> Su tale ultimo profilo, si v. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, cit., par. 8, in relazione all'azione di supplenza del Capo dello Stato; B. CARAVITA, *I poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, cit., p. 118.

<sup>374</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 190; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 174.

<sup>375</sup> Il riferimento è alla, forse eccessiva, esposizione pubblica del presidente Napolitano che ha prodotto accese e perfino estreme critiche nei suoi confronti da parte delle forze politiche dell'opposizione, in particolare il M5S, e della società civile.

<sup>376</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 214.

<sup>377</sup> Sottolinea l'importanza della prassi della *moral suasion*, ma anche la necessità di sottoporla a una rigida economia, D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, cit., p. 72.

<sup>378</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

solo le comunicazioni riservate, ma anche, e soprattutto, quelle pubbliche.

La Consulta, nel citato passaggio, sembra, in particolare, richiedere ai diversi inquilini del Colle un uso *morigerato, prudente, ragionevole ed equilibrato* delle esternazioni presidenziali<sup>379</sup>.

L'uso discreto del 'potere' di persuasione presidenziale potrebbe, inoltre, rilevare anche dal punto di vista qualitativo, nel senso di 'imporre' al Presidente della Repubblica un'opera di discernimento dei contenuti delle esternazioni presidenziali, al fine di selezionare ciò che può essere reso noto, da quello che, invece, deve rimanere riservato e non conoscibile, a garanzia dell'equilibrio del sistema costituzionale complessivo.

Si pensi al riguardo, alle recenti dichiarazioni di Mattarella, al termine delle consultazioni del 4 e 5 aprile e del 12 e 13 aprile 2018, per la formazione del nuovo Governo, il cui contenuto è meramente informativo e relativo al mancato raggiungimento di un'intesa fra le forze politiche e a quelle più *forti* del 7 e del 27 maggio 2018, il cui intento è stato, rispettivamente, quello, come detto, di stimolare le forze politiche ad un'intesa e di tutelare i valori e gli interessi generali della comunità nazionale<sup>380</sup>.

In altri termini, il carattere discreto delle esternazioni presidenziali dovrebbe intendersi nel senso che ciò che viene reso noto, non è mai tutto quello che, in realtà, il Presidente della Repubblica fa o dice.

Nelle relazioni informali tra il Capo dello Stato e gli altri organi costituzionali, il cui contenuto comunicativo per volontà degli stessi non viene reso pubblico, il carattere discreto delle comunicazioni presidenziali, sembra esaurirsi, invece, nella modalità di esercizio delle stesse, che è appunto riservata.

L'uso discreto del 'potere' di persuasione presidenziale, nelle due accezioni rilevate, sembra rappresentare una regola *giuridica* di condotta, che discende direttamente dalla Costituzione, seppur in maniera implicita.

Più precisamente, dalla posizione e dal ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale sembrano potersi desumere alcuni specifici criteri e canoni di comportamento, che il Presidente della Repubblica deve sempre tenere presente nell'esercizio dei suoi poteri formali e delle attività in-

---

<sup>379</sup> Sui citati criteri di condotta in relazione alle esternazioni presidenziali, si v. A. PENSO-VECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3523-3524.

<sup>380</sup> Si v. sul punto, M.C. GRISOLIA, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., p. 3-4, in relazione alla dichiarazione del 27 maggio 2018. Le citate dichiarazioni sono consultabili nel sito del Quirinale alla voce discorsi.

formali presidenziali, che rappresentano dei limiti giuridici alla sua azione<sup>381</sup>.

Viene al riguardo in rilievo, la qualifica di rappresentante dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica *ex art. 87.1 Cost.* che non sembra essere, una funzione a sé stante, né una formula riassuntiva delle attribuzioni costituzionalmente spettanti al Capo dello Stato, ma una 'bussola' che innerva tutti i poteri formali e le attività informali presidenziali<sup>382</sup>.

Essa sembra avere, in particolare, delle implicazioni di ordine sostanziale, sia in relazione alla corretta interpretazione delle disposizioni costituzionali che definiscono i poteri e le attribuzioni del Presidente della Repubblica, concorrendo a definirne i contenuti e l'ampiezza, che riguardo alle modalità di svolgimento degli stessi<sup>383</sup>.

In relazione a tale ultimo profilo, la concezione garantista del ruolo presidenziale nella nostra forma di governo parlamentare pone la necessità dell'osservanza da parte del Presidente della Repubblica di una condotta imparziale, come presupposto indefettibile all'esercizio delle funzioni presidenziali<sup>384</sup>.

Tale condotta sembra essere ricompresa nella regola generale del dovere di osservanza della Costituzione *ex art. 91 Cost.*, riguardante il giuramento presidenziale<sup>385</sup>, di cui costituisce una specificazione<sup>386</sup>.

Dal citato dovere di osservanza della Costituzione sembrano, peraltro, derivare ulteriori criteri di comportamento, che devono orientare il Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni, in parte connessi al dovere di imparzialità, quali la *correttezza*, la *ragionevolezza*, la *logica*, la *prudenza*, l'*opportunità*, la *convenienza*, la *discrezione* e la *riservatezza*<sup>387</sup>.

---

<sup>381</sup> A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3520 ss., il quale ritiene che si tratti di obblighi giuridici, spec. p. 3532.

<sup>382</sup> V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 4, con particolare riguardo al 'potere' di persuasione presidenziale.

<sup>383</sup> Si v. A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3508.

<sup>384</sup> A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3510.

<sup>385</sup> La collocazione del giuramento presidenziale alla fine del titolo III della Costituzione, dedicato alla disciplina del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, a chiusura delle disposizioni sul tema, anziché subito dopo la disciplina della sua elezione *ex art. 83 Cost.*, sembra rilevarne la sua natura non solo e, non tanto, formale-procedurale, ma soprattutto sostanziale.

<sup>386</sup> A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3509-3510.

<sup>387</sup> A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3522, spec. p. 3534.

Con particolare riguardo al ‘potere’ di persuasione presidenziale, questi criteri giuridici di condotta, oltre ad ‘imporre’ al Presidente della Repubblica un’ autodisciplina, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, sembrano incidere sulle qualità personali della carica presidenziale, contribuendo a qualificare la figura presidenziale come necessariamente discreta e riservata.

Più precisamente, l’ autodisciplina del Presidente della Repubblica nell’ esercizio della citata attività informale sembra dipendere dalla personalità di chi riveste la carica presidenziale<sup>388</sup>, dalla sua diversa cultura, sensibilità e carattere.

La varietà e l’ ampiezza degli strumenti di cui oggi il Presidente della Repubblica può disporre per svolgere il suo ruolo di equilibrio costituzionale e di ‘ magistratura di influenza’ potrebbero, in particolare, accentuare il rischio di un loro utilizzo, a seconda di chi rivestirà la carica presidenziale, come strumenti di contrapposizione tra il Presidente della Repubblica e i soggetti politici e istituzionali<sup>389</sup>.

Da qui la necessità da parte del Parlamento in seduta comune, in sede di elezione del Presidente della Repubblica, di orientare la sua scelta verso quella personalità che offra maggiori garanzie di riservatezza e discrezione, oltre che di saggezza, equilibrio e indipendenza di giudizio.

È vero che non è possibile prevedere come il futuro inquilino del Colle interpreterà il suo ruolo durante il suo lungo mandato, per la presenza di diverse variabili, riconducibili al contesto politico, economico e sociale; tuttavia, le sue qualità personali sembrano rappresentare, nell’ era della comunicazione e della visibilità, un dato da cui oggi, più che nel passato, non sembra possibile prescindere.

---

<sup>388</sup> A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 3522.

<sup>389</sup> M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 215.



## BIBLIOGRAFIA

- ANZON DEMMIG A., *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- ANZON DEMMIG A., *La motivazione del ricorso presidenziale contro la Procura della Repubblica di Palermo: qualche osservazione critica*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.
- ANZON DEMMIG A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.
- APOSTOLI A., *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 4/2012.
- APOSTOLI A., *Il cd. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/2017.
- Atti Assemblea costituente, Relazione del presidente della Commissione M. Ruini al progetto di Costituzione della Repubblica italiana.
- AZZARITI G., *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*. Atti del convegno di Roma del 26 novembre 2010, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 232.
- AZZARITI G., *L'abbandono delle regole non scritte*, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, London, 1928, trad. it. S. PASTORINO (a cura di), *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.
- BALDASSARRE A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*. Atti del convegno di Roma del 26.11.2010, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 26 ss.
- BALDINI V., *Conflittualità politica e potere presidenziale di nomina dell'esecutivo: tra modelli costituzionali ed "azzardi" dell'esperienza*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- BALDINI V., *Il legislatore (elettorale) "impenitente" ...*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- BALDINI V., *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- BALDINI V., *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- BARONCELLI S., *Il contesto europeo può condizionare il potere presidenziale di affidamento dell'incarico di governo?*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.

- BASCHERINI G., *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in *AIC*, n. 3/2018.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*”, Firenze, 2009, in *astrid.eu*.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, n. 1/2017.
- BIN R., *Il presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 9 ss.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, 2009.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2016.
- BINDI E., PERINI M., *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015.
- BONOMI A., *Il principio di “neutralità” e la legge elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- BREDA M., *La guerra del Quirinale*, Milano, 2006.
- BRUNELLI G., *Relazione finale sul gruppo di lavoro “Gli attori della società politica”*, in *AIC*, n. 1/2017.
- CALVANO R., *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, Tavola rotonda “*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’art. 67 della Costituzione*”, Roma, 16 maggio 2018, in *federalismi.it*, 2018.
- CARAVITA B., *I poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*. Atti del convegno di Roma del 26 novembre 2010, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 110 ss.
- CARAVITA B., *Il consenso ai tempi dei social*, in *federalismi.it*, n. 13/2018.
- CARAVITA B., *Scenari per il dopo voto: l’asticella è ‘a quota 300’?*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.
- CARAVITA B., *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *federalismi.it*, n. 20/2017.
- CARETTI P., *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 364 ss.
- CARIOLA A., *I controlli sugli atti del Governo, con particolare riguardo ai decreti-legge*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 100 ss.
- CARLASSARE L., *Commento alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *unipd.it/scuolacostituzionale/documenti*.
- CASSESE S., *I limiti della democrazia*, in *Idee per il futuro della politica*, Milano, 2016, p. 30 ss.
- CECCANTI S., *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *federalismi.it*, n. 20/2017.
- CECCANTI S., *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l’equilibrio fra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *giurcost.it*.
- CERRI A., *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, Tavola rotonda “*Gli*

- statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*", Roma, 16 maggio 2018, in *federalismi.it*, 2018.
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare: Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010.
- CHESSA O., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 29 ss.
- CHESSA O., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale prima delle sentenza n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa"*, Napoli, 2015, p. 23 ss.
- CHIEPPA R., *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- CHINNI D., *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014.
- CLEMENTI F., *Post-scriptum: Verso la normalità costituzionale con l'elezione del Presidente Sergio Mattarella*, in *federalismi.it*, n. 3/2015.
- COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018.
- COSTANZO P., *Che presidente sarà Sergio Mattarella*, in *federalismi.it*, 2015.
- COSTANZO P., *Postilla*, in *giurcost.it*.
- CRISAFULLI V., *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.
- CURRERI S., *Il rinvio del Capo dello Stato a tutela del "giusto procedimento legislativo": un intervento quanto mai necessario*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 411 ss.
- CURRERI S., *L'elezione dei nuovi Presidenti delle Camere ritorno al consociativismo o verso un nuovo bipolarismo?*, in *federalismi.it*, n. 7/2018.
- D'ALOIA A., *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *AIC*, n. 2/2018.
- D'ANDREA A., *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 39 ss.
- DE FIORES C., *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2018.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Padova, 1997.
- DI MARIA R., *Una 'clausola vessatoria' in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, Tavola rotonda "Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione", Roma, 16 maggio 2018, in *federalismi.it*, 2018.
- DOGLIANI M., *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 221 ss.



- EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956.
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, p. 224 ss.
- ESPOSITO M., *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *AIC*, n. 2/2018.
- FELTRI S., *Populismo sovrano*, Torino, 2018.
- FERRARA M., *Sul primo esercizio del potere normativo di rinvio nella presidenza Mattarella*, in *federalismi.it*, n. 6/2018.
- FERRARI F., *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost.*, 1/2013, in *federalismi.it*, 2013.
- FIORILLO M., *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002.
- FURNO E., *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, Torino, 2014.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003.
- FUSARO C., *Un Presidente contropotere di influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, p. 204 ss.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 48 ss.
- GALANTINI N., *Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, p. 235 ss.
- GALAZZO G., *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", Napoli, 2015, p. 93 ss.
- GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista o struttura governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 17 ss.
- GALLIANI D., *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 73 ss.
- GALLIANI D., *Una rilettura della sentenza costituzionale sul potere di grazia*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", Napoli, 2015, cit., p. 104 ss.
- GAMBINO S., *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale*, in *associazione deicostituzionalisti.it*.
- GIGLIOTTI A., *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Milano, 2012.
- GRASSO G., *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- GRISOLIA M.C., *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986.

- GRISOLIA M.C., *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 183 ss.
- GRISOLIA M.C., *Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali”*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- GRISOLIA M.C., *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *giurcost.it*.
- LEONARDI R., *Riflessioni conclusive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 367 ss.
- LIPPOLIS V., *Il Presidente della Repubblica*, in *AIC*, n. 3/2018.
- LIPPOLIS V., PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007.
- LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2013.
- LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.
- LORELLO L., *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo ‘custode’ della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2005, p. 327 ss.
- LUCIANI M., *La gabbia del Presidente*, in *AIC*, n. 2/2013.
- LUCIANI M., *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *AIC*, n. 1/2014.
- LUCIANI M., *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *lostatopresente.eu*, 2017.
- LUPO N., *Regole e regolarità nell’elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *federalismi.it*, n. 6/2018.
- MALVICINI M., *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.
- MANETTI M., *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, p. 187 ss.
- MANFRELOTTI R., *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un governo che non nacque mai*, in *associazioneidecostituzionalisti.it*, n. 2/2018.
- MANGIAMELI S., *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957.
- MORELLI A., *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, p. 12 ss.
- MORRONE A., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *associazioneidecostituzionalisti.it*, 2013.
- MORRONE A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all’italiana*, in *federalismi.it*, n. 20/2017.
- MORRONE A., *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018.

- MOTZO G., *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, Milano, 1974, p. 1487 ss.
- NANIA R., *Presidente della Repubblica e assetto politico istituzionale: a proposito di un libro sul tema*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2014.
- NEGRI C., *La Cedu nell'ordinamento italiano: rapporti fra fonti e fra giurisdizioni*, Napoli, 2013.
- NICO A.M., *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- NICOTRA I., *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2013, p. 19 ss.
- NYE J.S. JR., *Soft Power*, Torino, 2005.
- PACE A., *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, p. 210 ss.
- PACE A., *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.
- PACELLI M., GIOVANNETTI G., *Il Colle più alto. Ministero della Real casa, Segretario generale, Presidenti della Repubblica*, Torino, 2017.
- PAJNO S., *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: you'd better believe it!*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Palermo, 2012, p. 44 ss.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1991.
- PASQUINO G., *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 114 ss.
- PASTORE F., *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino, 2012.
- PELLIZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.
- PELLIZONE I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 213 ss.
- PELLIZONE I., *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa"*, Napoli, 2015, p. 125 ss.
- PELLIZONE I., *Aspetti critici della "manifesta incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in AIC, n. 3/2018.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3506 ss.

- PERLINGIERI P., TARTAGLIA POLCINI A., *Art. 87*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2002, p. 651 ss.
- PERTICI A., *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *AIC*, n. 2/2018.
- PINELLI C., *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *AIC*, n. 2/2018.
- PINELLI C., *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, Tavola rotonda “*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’art. 67 della Costituzione*”, Roma, 16 maggio 2018, in *federalismi.it*, 2018.
- PINTO F., *Politica e contratti un’anomalia italiana*, in *federalismi.it*, n. 11/2018.
- PIROZZOLI A., *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, 2013.
- PRISCO S., *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- RESCIGNO G.U., *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1978, p. 140 ss.
- RESCIGNO G.U., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*. Atti del convegno di Roma del 26.11.2010, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 55 ss.
- ROLLA G., *Profili costituzionali dell’emergenza*, in *AIC*, n. 2/2015.
- ROLLA G., *L’utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *AIC*, n. 4/2016.
- ROMBOLI R., *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 71 ss.
- RUGGERI A., «*Forme*» e «*tecniche*» dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., «*Itinerari*» di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 1, Studi dell’anno 2002, Torino, 2003, p. 397 ss.
- RUGGERI A., *Notazioni introduttive*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 33 ss.
- SALERNO G.M., *Il primo messaggio di Napolitano alle Camere tra novità e conferme*, in *federalismi.it*, n. 21/2013.
- SALERNO G.M., *Il conferimento dell’incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.
- SALERNO G.M., MALAISI B., *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 1690 ss.
- SCACCIA G., *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 93 ss.
- SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015.
- SCACCIA G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in

- A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*. Atti del convegno di Roma del 26 novembre 2010, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, Roma, 2012, p. 133 ss.
- SCACCIA G., *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", Napoli, 2015, p. 44 ss.
- SICLARI M., *Primi rilevati sulla formazione del Governo Conte. Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in AIC, *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- SILVESTRI G., *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Legalità e Garanzie*, Bari, 2006, p. 428 ss.
- SILVESTRI G., *Relazione conclusiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", Napoli, 2015, p. 131 ss.
- SORRENTI G., *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 489 ss.
- SORRENTINO F., *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, in *giurcost.it*.
- SPADARO A., *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 282 ss.
- SPERTI A., *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del "lodo Alfano"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2009.
- SPERTI A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica: Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010.
- SPERTI A., *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, in *giurcost.it*.
- STAIANO S., *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *federalismi.it*, n. 11/2013.
- STAIANO S., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in AIC, n. 2/2018.
- TEBALDI M., *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Palermo, 2012, p. 110 ss.
- TERESI F., *La strategia delle riforme. Le riforme istituzionali in Italia tra governabilità, partecipazione e trasparenza*, Torino, 1994.
- TERESI F., *Le istituzioni repubblicane*, Torino, 2011.

- TIMIANI M., *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 120 ss.
- TONDI DELLA MURA V., *L'inizio della XVIII Legislatura, il Governo Conte e la rinnovata responsabilità politica dei partiti (di maggioranza): verso una nuova stagione politico-istituzionale?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2018.
- TONDI DELLA MURA V., *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.
- TRONTI M., *Le democrazie tra populismo e antipolitica*, in *Idee per il futuro della politica*, Milano, 2016, p. 58 ss.
- URBINATI N., RAGAZZONI D., *La vera seconda Repubblica. L'ideologia e la macchina*, Milano, 2016.
- VERDE G., *Quali materiali giuridici dobbiamo utilizzare per lo studio della forma di governo?*, in M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Palermo, 2012, p. 163 ss.
- VERDE G., *Collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *federalismi.it*, n. 8/2018.
- VOLPI M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017.
- VOLPI M., *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- VOSA G., *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano, rileggendo C. cost., 1/2013*, in *associazione deicostituzionalisti.it*.
- ZAGREBELSKY G., *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *larepubblica.it*, articolo del 17 agosto 2012.
- ZAGREBELSKY G., *Relazione introduttiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa"*, Napoli, 2015, p. 15 ss.

