Giacomo Galazzo

«Sembra che in tale guisa non si ottemperi...»

Il rinvio presidenziale nell'esperienza repubblicana

Prefazione di Francesco Rigano

FRANCOANGELI

Collana di Diritto

SAGGI E RICERCHE

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Giacomo Galazzo

«Sembra che in tale guisa non si ottemperi...»

Il rinvio presidenziale nell'esperienza repubblicana

Prefazione di Francesco Rigano

FRANCOANGELI

Collana di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Il volume è stato sottoposto a un processo di peer review *che ne attesta la qualità scientifica*.

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

«Buongiorno Presidente (…) Quando le capita di firmare degli atti che non le piacciono, come si comporta?»
(Fabio Sinani, studente)

«È una bella domanda»
(Sergio Mattarella, Presidente della Repubblica)

Indice

Prefazione, di *Francesco Rigano* pag. 9

I. Un'introduzione. La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica: sull'importanza di uno studio casistico » 13
1. In Assemblea costituente: dalle discussioni generali sulla forma di governo a quelle sull'intervento del Capo dello Stato nella funzione legislativa » 13
2. Tre teorie "classiche" sul Presidente della Repubblica » 20
3. La recente giurisprudenza costituzionale. La necessaria "dinamicità" delle prerogative presidenziali » 25
4. L'importanza dello studio casistico per l'indagine sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica » 28
5. Una indagine in due momenti » 32

II. Il potere di rinvio delle leggi: un'analisi dell'istituto. Il dibattito sul rinvio come potere di controllo » 35
1. Il potere di rinvio: considerazioni preliminari sull'istituto » 35
2. Il rinvio come limite all'attività del Parlamento: riflessioni sull'evoluzione del principio di legalità » 41
3. La natura giuridica del potere di rinvio: la discussione sulla configurazione dell'istituto come potere di controllo » 48

III. Il rinvio presidenziale, analisi della prassi » 65

Sezione I. Il contributo della prassi alla definizione dei caratteri dell'istituto

1. Premessa metodologica » 65
2. La struttura formale dell'atto: sul primo rinvio del Presidente Einaudi » 66

3. L'oggetto del potere di rinvio pag. 67
4. Un'altra questione problematica: il rinvio a camere sciolte » 85

Sezione II. Analisi dettagliata delle prassi presidenziali

1. Lo studio delle prassi presidenziali in tema di rinvio: discussione sull'analisi » 91
2. Analisi dei messaggi di rinvio » 94
   2.1. I rinvii di legittimità costituzionale » 94
   2.2. Gli altri messaggi di rinvio: tutela dell'ordinamento o co-decisione della scelta politica? » 146

Conclusioni » 225

Bibliografia » 233

Prefazione

Sembra che in tale guisa non si ottemperi al precetto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto, pur venendo autorizzata una maggiore spesa, non si indicano i mezzi per farvi fronte. Questa considerazione mi induce ad invitare le Camere ad una nuova deliberazione, a norma dell'articolo 74 della Costituzione. Così, nell'aprile del 1949, il Presidente Luigi Einaudi chiude, con sobrietà e garbo istituzionali, il primo atto di rinvio di una delibera legislativa alle Camere. Con quel messaggio prende avvio la prassi presidenziale dei rinvii ed ecco spiegata la ragione del raffinato titolo del libro, che appunto riprende le parole iniziali di quella frase. Scelta significativa di un omaggio riverente alla cultura della grande personalità politica, ed anche rivelatrice del metodo e della finalità di un'indagine che è caso per caso, sulle modalità e sui contenuti dei singoli atti con i quali è stato di fatto esercitato il potere presidenziale di rinvio.

È convinzione diffusa che una siffatta opzione metodologica sia necessitata dalla circostanza che il testo dell'art. 74 della Costituzione è chiaro nel fissare tempo e forma della richiesta di riesame e, tuttavia, non stabilisce i motivi che devono giustificare tale decisione. Perciò la ricognizione attenta dei singoli atti di rinvio sarebbe indispensabile. Ferma rimane la considerazione che lo studio dell'applicazione ben può essere utile ad illuminare l'ambito operativo della norma, ma nulla potrebbe aggiungere sulla sua ragione sistematica nella organizzazione costituzionale della forma di governo; aggiungo che fermo deve rimanere il rispetto dell'enunciato testuale e cioè che gli artt. 73, comma 1 e 74 della Costituzione prescrivono inequivocabilmente il dovere di promulgazione, cui il Presidente non può definitivamente sottrarsi (salvo il ricorso per conflitto di attribuzione nelle ipotesi estreme dell'art. 90, comma 1 della Costituzione); certo è che la messa in rassegna dei casi di concreta applicazione dà più che uno spunto alla meditazione.

Ad iniziare da qualche considerazione sulla numerosità dei rinvii. A fronte di oltre 16.600 leggi promulgate, i rinvii ex art. 74 della Costituzione. sono stati sessantuno; seppur si voglia considerare l'usanza, inizialmente occa-

sionale e oggi frequente, di comunicati che accompagnano con osservazioni l'atto della promulgazione, verrebbe da concludere che s'è dinanzi ad un potere di scarso rilievo. Sarebbe una conclusione affrettata. La modestia numerica delle occorrenze è significativa semmai dell'attitudine al rispetto della natura del potere di rinvio che è di deroga alla regola costituzionale della doverosa promulgazione.

Con tale prospettiva, ad avviso di chi scrive, la prassi puntualmente passata in rassegna e discussa da Galazzo convince della centralità del dato testuale della norma costituzionale, laddove il carattere doveroso della finale promulgazione è l'unico elemento che connota l'esercizio, discrezionale e libero da vincoli di oggetto e contenuto, del potere presidenziale di rinviare la deliberazione legislativa delle Camere. Insomma, sulla base del dettato della Costituzione, il Presidente sa e deve sapere che dovrà infine promulgare la legge alla quale muove rilievi, sicché tale certezza deve essere da guida alla decisione di rendere pubblica l'espressione della critica e, quindi, alle scelte sull'oggetto, sul motivo e sul momento del rinvio.

L'indagine di Galazzo è completa nella ricognizione, non semplicemente cronologica, degli atti ed è corredata dall'accenno alle opinioni dottrinali e politiche, queste ultime di fonte parlamentare e giornalistica, a commento dei singoli episodi. Davvero stimolante è la lettura della documentazione custodita presso l'Archivio storico della Presidenza della Repubblica ed in particolare la corrispondenza epistolare tra Presidenza e Governo, a rimarcare posizioni che appaiono sempre indirizzate al confronto istituzionale più che al dissenso. Nel dicembre del 1985, Craxi comunica al Presidente Cossiga le proprie perplessità in riferimento ad un rinvio motivato dalla considerazione che la copertura finanziaria non può ritenersi soddisfatta dalle previsioni di un decreto legge decaduto prima della promulgazione seppur immediatamente reiterato (la corrispondenza è commentata alle pp. 114-116); viceversa, nel febbraio del 1963 l'allora Ministro del Tesoro, Tremelloni, scrive al Presidente Segni per esprimere la piena adesione del Governo ai rilievi mossi in sede di rinvio, anche in questo caso fondato sul difetto di copertura finanziaria (pp. 102-103).

Essenziale poi è l'attenzione allo stile di ciascun Presidente e ancor di più allo specifico contesto politico del momento (che è forse anche la cifra dei differenti stili presidenziali): ciò consente di meglio comprendere le ragioni dell'atto e magari il modificarsi nel tempo dell'atteggiamento. Così, ad esempio, la possibilità di rinviare una legge che, essendo originata da un'iniziativa governativa, già ha ricevuto l'autorizzazione presidenziale: se Gronchi supera la contrarietà in precedenza espressa, anche per "mero buon gusto", da Einaudi, ciò avviene – come opportunamente osserva Galazzo alle pp. 68-70 – in ragione del contesto politico del momento. Vero è che i profili critici dei rinvii delle leggi di conversione dei decreti legge (Scalfaro nel 1994 conferma la via aperta da Cossiga con tre rinvii nel 1987: pp. 72 e 184), dei rinvii a Camere sciolte (ad esempio gli atti ancora di Cossiga,

ricordati alle pagine 85 e seguenti) o a fine legislatura (quando l'esuberanza preelettorale induce il Presidente Segni a ben sei interventi in serrata sequenza tra il 2 gennaio e l'11 febbraio del 1963, sui quali si richiama l'attenzione alle pp. 100-105) ricevono soluzioni nella prassi che appaiono (quasi) sempre allineate alla rigorosa interpretazione del dato testuale, come dimostra la spesso articolata motivazione degli atti. Se il richiamo all'assenza di adeguata copertura finanziaria – adeguata sia nella forma, sia nella sostanza – è il motivo più ricorrente (si leggano le pagine 95 e seguenti), è da aggiungere che, anche laddove il rinvio faccia riferimento al contenuto della legge, vi sono sempre l'impegno ad argomentare l'estraneità al merito politico della deliberazione parlamentare e, quindi, l'enfasi sulla compatibilità costituzionale: così è, in particolare, quando è invocato il requisito della buona legislazione, ancorato da Ciampi alla necessità di chiarezza e affidamento del principio della certezza del diritto (si vedano i rinvii di Ciampi alle pp. 132, 139); quando si censura la violazione dei criteri di riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni (ancora Ciampi nel 2002, alle pp. 145 e 187) oppure si fa appello al rispetto delle norme dei trattati, comunitari (il rinvio di Cossiga ricordato alla p. 119) e internazionali (così Mattarella, menzionato alle pp. 222-224). Sempre con questa prospettiva va letta quella sorta di complementarietà della retorica argomentativa fra messaggi presidenziali e motivazioni delle sentenze costituzionali: in effetti, nei rinvii troviamo talora il rimando alla giurisprudenza della Corte costituzionale (come ricordato alla p. 107, è Pertini per primo, ma non può non rammentarsi la ricchezza di citazioni giurisprudenziali nel rinvio della legge Gasparri voluto da Ciampi, alle pp. 190-192); vale anche il reciproco, ad esempio la sentenza n. 26 del 2007 richiama esplicitamente un passaggio del messaggio di Ciampi (la vicenda è alle pp. 204-205). Inappropriata sarebbe comunque la configurazione del potere di rinvio quale sindacato di costituzionalità anticipato come, sulla scorta della migliore letteratura, anche Galazzo opportunamente sottolinea alle pp. 216-217; lo stesso Presidente Ciampi, forse proprio perché attento alla giurisprudenza costituzionale, ritiene di dover chiarire che il rinvio non è certamente il "primo tempo" del sindacato giurisdizionale interamente riservato alla Corte (così Ciampi, riportato alla p. 197).

Vero è che l'esercizio del potere di rinvio, per quanto ancorato ai motivi di legittimità, esplica un indiscutibile impatto nel dibattito sia delle forze politiche, sia della opinione pubblica; ciò dimostrano, da un canto, le sollecitazioni a valersene rivolte a Ciampi, a Napolitano e a Mattarella provenienti non soltanto dalla minoranza parlamentare (riprese rispettivamente alle pp. 200, 207 e 219), e, dall'altro, addirittura l'inclusione del mancato esercizio del potere di rinvio fra i motivi della richiesta di messa in stato d'accusa per il reato di attentato alla Costituzione promossa nei confronti del Presidente Napolitano, all'inizio del suo secondo mandato (la vicenda è rievocata alle pp. 214-215).

Insomma, la rassegna dei rinvii è organizzata non soltanto nella successione cronologica, ma con attenzione sia alla ricerca degli elementi di stabilità e di discontinuità, sia alla ricostruzione sistematica della pratica, sicché essa dà motivi di riflessione anche alla applicazione teorica: ad esempio, sulla possibilità di rinvio della legge costituzionale in qualche modo evocata nelle Osservazioni comunicate da Napolitano in occasione del dibattito parlamentare sulla proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato (l'episodio è alle pp. 82-85).

Sulle stimolanti tracce di Galazzo provo a proporre qualche personale considerazione finale, chiosando un passaggio di Pertini citato alla p. 109. L'art. 74 della Costituzione. configura un potere "non impeditivo ma riflessivo", che in senso davvero assai lato potrebbe anche essere definito di controllo, ma che certamente è ben diverso dal sindacato di costituzionalità. Forse, il potere di rinvio potrebbe essere rappresentato come l'atto straordinario (giustificato dalla manifesta incostituzionalità, per riprendere Ciampi commentato alla p. 197) del percorso di dialogo e collaborazione fra Presidente e Parlamento.

Il potere presidenziale di rinvio è allora da ricondurre – così Galazzo, alle pp. 60-61 – alla varietà di strumenti che il Presidente può attivare discrezionalmente, alla luce della contingente situazione politico-istituzionale, non tanto secondo uno schema normativo rigido (quale dovrebbe essere se fosse un potere veramente di controllo), bensì in funzione delle "prestazioni di unità" che – come appunta Galazzo, sulla scorta di autorevole letteratura – la Costituzione gli affida. Se così è, anche la prassi, non più episodica a partire dalla presidenza Ciampi, della promulgazione così detta osservata può essere ricondotta, seppur con qualche incertezza, a sistema, intendendola come passaggio di quel dialogo collaborativo ispirato dall'incessante ricerca di equilibrio fra la regola della doverosa promulgazione e la deroga del rinvio sospensivo, che rimane l'estremo rimedio.

Francesco Rigano Pavia, agosto 2022

I.
Un'introduzione. La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica: sull'importanza di uno studio casistico

1. In Assemblea costituente: dalle discussioni generali sulla forma di governo a quelle sull'intervento del Capo dello Stato nella funzione legislativa

È corretto che uno studio sul potere presidenziale di rinvio delle leggi prenda le mosse da un'analisi complessiva sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica. Si tratta invero di un tema di studio classico per il diritto costituzionale, che da sempre presenta notevoli difficoltà ricostruttive per chi voglia cimentarvisi: tanto, che autorevole dottrina non ha esitato a definire il Capo dello Stato quale una figura "enigmatica"[1]. Indispensabile, per intraprenderlo, è dunque un preliminare sguardo alle discussioni svolte sull'argomento in Assemblea costituente, che hanno per così dire prefigurato quello che sarebbe stato il percorso della suprema carica dello Stato nel nascente ordinamento repubblicano.

Il tema della forma di governo e, all'interno di questo, quello del ruolo del Capo dello Stato erano certamente tra i più delicati tra quelli all'attenzione dei Costituenti. Dopo la dittatura, infatti, si trattava di dare alla comunità italiana un ordinamento democratico adeguato alla complessità dei tempi nuovi. Indispensabile premessa all'analisi di questi dibattiti è per conseguenza la considerazione che, con realismo, nessuna delle forze politiche rappresentate in Assemblea avrebbe potuto immaginare un totale stravolgimento delle istituzioni dell'età liberale. Nonostante la grande cesura storica a seguito della quale i lavori si svolgevano, infatti, non era possibile che nel giro di pochi

1. Lo nota C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica in Italia. Originaria (e inesorabile?) ambiguità di un tutore che può tutto e niente*, 2006, *online* in Carlofusaro.it, che richiama il ricorrente utilizzo dell'aggettivo in commento per discutere delle caratteristiche della carica: «*Di qui alcune definizioni famose del presidente: «un enigmatico coacervo di poteri non omogenei» (Barile); «la figura più enigmatica di tutto l'impianto costituzionale italiano» (Cheli); «…la più enigmatica e sfuggente fra le cariche pubbliche prevista in Costituzione» (Paladin). Tre autori, lo stesso aggettivo!*».

anni fosse stravolto un patrimonio di organizzazione statale che affondava le sue radici nel Risorgimento, e che costituiva forse l'unico vero elemento connettivo della società italiana[2]. Un primo punto di sostanziale incontro tra le forze politiche presenti in Assemblea fu comunque il rifiuto, al contempo, della forma di governo presidenziale e di un ritorno al parlamentarismo puro che aveva caratterizzato l'età liberale[3].

Pesavano certamente da un lato la tragica esperienza del fascismo, dalla quale derivava una sicura diffidenza nella concentrazione del potere in una singola carica, dall'altro il timore della frammentazione e della conseguente ingovernabilità, fattori che senza dubbio facilitarono la disgregazione delle istituzioni democratiche e il conseguente stabilirsi della dittatura[4]. Tali preoccupazioni emersero con evidenza nella relazione sul tema del potere legislativo che Costantino Mortati presentò alla Seconda Sottocommissione nella seduta del 3 settembre 1946. Dalla sua esposizione si ricavò con chiarezza un'indicazione nel senso del rifiuto della forma di governo presidenziale, la quale «*importa il pericolo che si accentri in tale organo un complesso di poteri tali da abusarne*», ed allo stesso tempo del sistema parlamentare "puro". Per quest'ultimo, in particolare, ad avviso di Mortati erano mancanti, in Italia, elementi essenziali per il suo ordinato funzionamento: egli si riferiva al sistema politico bipartitico e al buon livello di disciplina degli eletti nelle Assemblee che sono propri del sistema inglese, ampiamente richiamato nel corso del suo intervento. In sistemi strutturati su un sistema composto da molti partiti, peraltro incapaci di stabilire al proprio interno una apprezzabile disciplina di condotta parlamentare, e nei quali non è di conseguenza possibile decifrare una chiara indicazione in ordine agli assetti di governo dalle espressioni del corpo elettorale, si concreta invece ad avviso di Mortati il rischio dell'instabilità dell'indirizzo politico, con conseguente pericolo di «*discredito della democrazia*». Era pertanto opportuno che l'opzione in favore del governo parlamentare non escludesse la ricerca di meccanismi di

2. Si veda sul punto E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, Napoli 2008, p. 65 ove si sostiene quanto segue: «(*...) marxisti e cattolici sembrano avvertire con realismo che, ai fini della costruzione del nuovo sistema, è in ogni caso necessario passare attraverso "la casa degli altri", utilizzare le strutture portanti dello Stato costruito nell'età liberale: nella particolare congiuntura storica che attraversa l'Italia essi sanno che nessuna critica al passato, nessuna riforma, per quanto radicale, è in grado di mettere in discussione, in un giro limitato di anni, le basi di un certo patrimonio organizzativo che viene dal Risorgimento e rappresenta ancora il vero tessuto connettivo dell'ordinamento statale*».

3. Sul punto vedi N. BOBBIO, *Origine e caratteri della Costituzione*, in A. MOLA (a cura di), *Dall'Italia giolittiana all'Italia repubblicana*, Cuneo 1976, p. 256 ove si sostiene che il punto di incontro raggiunto in Assemblea consistette specificamente nel rifuggire dai «*due estremi*».

4. Per queste considerazioni vedi G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, pp. 44 ss.

"razionalizzazione" che operassero in favore del rafforzamento della stabilità politica[5]. L'esigenza di garantire la saldezza dell'azione di governo godeva in verità di largo consenso nelle forze politiche rappresentate in Assemblea[6]. È noto, infatti, che la discussione in Seconda Sottocommissione si concluse con l'approvazione del celebre ordine del giorno Perassi, esplicito nel dichiarare l'importanza della lotta alle «*degenerazioni del parlamentarismo*»[7].

Ciò non significa che sul punto ci fosse unanimità. Erano rappresentati, in Assemblea, anche orientamenti diversi: ad un estremo, infatti, si ponevano gli azionisti, sostenitori del presidenzialismo; all'altro il PCI e le forze della sinistra, favorevoli a un sistema parlamentare puro[8]. Se la prima di que-

5. Vedi Atti Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, *online* in Camera.it. Secondo Mortati, altresì, il presidenzialismo presentava anche un altro grande pericolo: in quel sistema, infatti, legislativo ed esecutivo non sono collegati da «*nessi che possano armonizzarli*», ciò da cui deriva il pericolo di contrasti e, in casi limite, di vero e proprio arresto nel funzionamento delle istituzionali statali. Per quanto riguarda i temi del parlamentarismo, Mortati notò in particolare come nel sistema inglese un forte grado di stabilità è assicurato dalla forte legittimazione del Primo Ministro che, eletto direttamente di fatto anche se non di diritto, ha ampia libertà di azione nella definizione della composizione del Governo e insieme dispone del «*dominio della Camera*». R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2021, pp. 150-151, definiscono «*razionalizzazione del parlamentarismo*» la tendenza, sviluppatasi in Europa nel secondo dopoguerra, a tradurre in disposizioni costituzionali scritte alcune regole di funzionamento del sistema parlamentare, con l'obbiettivo prevalente di garantire la stabilità del Governo e la capacità dello stesso di perseguire un indirizzo politico coerente.

6. A questo proposito è interessante analizzare i documenti di due importanti assise congressuali tenutesi nell'imminenza dell'Assemblea costituente, quella della DC e quella del PLI. Per quanto riguarda la prima è illuminante la relazione presentata da Guido Gonnella, intitolata «*La DC per la nuova Costituzione*», nella quale fu espressa con chiarezza l'opzione del partito in favore della democrazia parlamentare, nella quale fosse però assicurata la stabilità dell'esecutivo. Con altrettanta chiarezza si espresse Guido Astuti nella sua relazione al Congresso nazionale del PLI. Vedi al proposito G. GONNELLA, *La D.C. per la nuova Costituzione – Relazione al Congresso nazionale di Roma 1946*, in *I Congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, Roma 1959, pp. 29 ss., e G. ASTUTI, *I principi informatori della nuova Costituzione – Relazione al III Congresso nazionale del PLI. Roma, 29 aprile 1946*, Roma 1946, pp. 40 ss.

Tali posizioni non mancarono di essere poi ribadite nel dibattito della Sottocommissione. Si vedano al proposito gli interventi di Ambrosini nella seduta del 4 settembre 1946 e quelli di Bozzi, Lussu, Tosato, Porzio, Fabbri in quella del giorno successivo (Atti Assemblea costituente, II Sottocommissione, sedute del 4 e 5 settembre 1946, *online* in Camera.it).

7. Atti assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, *online* in Camera.it: «*La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*».

8. Per quanto riguarda il presidenzialismo, e pure non raccogliendo ampi consensi, fu in particolare Calamandrei a perorarne autorevolmente la causa, argomentando proprio a partire dalla crisi del parlamentarismo liberale: egli sosteneva la necessità di perseguire la stabilità dell'azione di governo con la previsione di un sistema strutturato sul confronto politico

ste posizioni poteva considerarsi minoritaria, aspra fu invece la discussione politica con queste ultime forze assembleari, contrarie a tutti i meccanismi di razionalizzazione del sistema parlamentare e secondo le quali la centralità del Parlamento, organo rappresentativo della volontà popolare, doveva essere assoluta. Su queste posizioni il PCI trovò piena convergenza di orientamento con le forze socialiste[9]: insieme formularono dunque una netta opposizione a tutti gli istituti che avrebbero in ipotesi potuto costituire un freno alla volontà del Parlamento, quali la previsione di un sistema bicamerale, l'istituzione delle Regioni e quella della Corte costituzionale e, per quanto qui più interessa, il potere di rinvio delle leggi. In definitiva la preoccupazione principale delle forze della sinistra fu quella di proteggere il futuro regime parlamentare da qualsiasi rischio di deriva autoritaria, ciò che in astratto stava a cuore anche ad altri soggetti politici: se però per alcune forze questo obbiettivo avrebbe dovuto essere perseguito cercando di rafforzare la stabilità dell'azione di governo, per le sinistre la soluzione preferibile era quella della massima concentrazione del potere politico in un'unica assemblea. All'esito di questa introduttiva analisi, si può osservare come la forma di governo scaturita dai lavori costituenti non abbia pienamente raggiunto l'obbiettivo della razionalizzazione del sistema parlamentare, che pure godeva di solido consenso in Assemblea. Si dovette ricercare un compromesso tra le diverse posizioni che sono state sopra descritte, in virtù del quale la sinistra ammorbidì le sue posizioni accettando alcuni istituti di garanzia e decentramento quali la Corte costituzionale, le Regioni, lo stesso potere di rinvio. Le altre componenti dell'assise dovettero per converso accettare la rinuncia a incisivi congegni giuridici di tutela della stabilità del governo[10].

tra due grandi partiti e sull'elezione diretta del Presidente, e salvi i contrappesi che sarebbero stati rappresentati dalla Corte costituzionale e da un forte sistema di autonomie territoriali. Si veda sul punto Atti Assemblea Costituente, II Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, *online* in Camera.it.

9. Ancora, sul punto, G. AMATO, F.BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, cit., p. 45. Vedi anche P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana*, Roma 1975, pp. 93-95. Nella già citata seduta di Sottocommissione del 5 settembre, esplicativi sono al proposito gli interventi di La Rocca e Amendola. Quest'ultimo, in particolare, espresse la sua diffidenza nei confronti del tentativo di ricercare la stabilità del Governo mediante la predisposizione di congegni normativi. Questa, infatti, poteva essere ricreata solo mediante l'azione politica dei partiti nella società. Sulla centralità del carattere rappresentativo delle istituzioni parlamentari, del resto, si era già pronunciato con nettezza il documento conclusivo del Congresso nazionale del partito comunista nel 1946. Si veda al proposito G. GALLI, *Il Partito comunista italiano: Livorno 1921, Rimini 1991*, Milano 1993, p. 170.

10. Sul punto si veda P. SCOPPOLA, *Introduzione. La democrazia italiana*, in F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma 1993, pp. 21-23, che cita al proposito la seguente osservazione di Leo Valiani: «*La Democrazia cristiana e il Partito comunista, pur avendo collaborato nella redazione della carta costituzionale, avevano paura di essere, al limite, messi fuori legge (…). Tutto questo contribuì a non porre nella Costituzione il tema di un governo forte*».

Le posizioni che furono assunte in ordine alla figura del Capo dello Stato e al suo intervento nella funzione legislativa sono strettamente conseguenti a tali orientamenti generali. L'opzione in favore del governo parlamentare, infatti, rendeva necessaria una configurazione del Capo dello Stato sensibilmente differente rispetto a quella richiesta in un sistema nel quale a questa figura fossero conferiti poteri di indirizzo politico. Allo stesso tempo, era necessario evitare di fare del Capo dello Stato un soggetto investito di funzioni puramente cerimoniali. Si trattava dunque di delineare *ex novo* la fisionomia di un organo che potesse svolgere un ruolo di garanzia e per così dire di moderazione e riequilibrio all'interno dell'ordinario svolgimento del confronto politico e istituzionale. L'importanza da attribuire a questo profilo emerse sin dalla già menzionata relazione di Mortati, che lo definì come una figura «*essenziale*», che avrebbe dovuto non ingerirsi nell'attività di governo bensì esercitare «*un potere neutro o moderatore, quale cioè guardiano della Costituzione*»[11]. Anche su questo punto fu certamente frenante il ruolo delle sinistre, che come abbiamo considerato affermavano il principio della centralità del Parlamento a discapito di ogni potere statale. Esse arrivarono a proporre di consentire l'elezione diretta del Capo dello Stato affiancandogli però per il caso un Consiglio supremo della Repubblica, di diretta emanazione dell'Assemblea nazionale, senza il parere conforme del quale nulla avrebbe potuto deliberare[12].

Ebbene, queste linee di contrapposizione non mancarono di riprodursi nella discussione sull'intervento del Capo dello Stato nella funzione legislativa: l'odierno potere di rinvio, infatti, rappresenta a pieno titolo uno degli strumenti che qualificano il Presidente della Repubblica quale portatore di un elemento di regolazione nel modello parlamentare puro[13]. Se l'opzione per l'elezione indiretta del Capo dello Stato escludeva un ritorno alla sanzione di statutaria memoria, con conseguente esautorazione del Presidente dall'esercizio diretto della funzione legislativa, l'Assemblea si orientò infine per il riconoscimento di un potere di veto sospensivo: il Presidente avrebbe potuto chiedere una nuova riflessione alle Camere sulla legge approvata, ma senza detenere il potere giuridico di impedirne l'entrata in vigore se questa fosse

11. Vedi ancora Atti assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, *online* in Camera.it. Mortati, in particolare, passò in rassegna le diverse configurazioni che l'organo avrebbe potuto in ipotesi assumere.

12. Atti Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 20 dicembre 1946, *online* in Camera.it. Si veda al proposito questo stralcio dell'intervento dell'On. Nobile: «*Ove si costituisse questo Consiglio, come emanazione diretta dell'Assemblea nazionale, e si stabilisse che il Presidente non può nulla deliberare senza il suo parere conforme, i poteri del Presidente stesso sarebbero molto attenuati e si potrebbero conciliare le due diverse esigenze: quella di creare un Presidente indipendente quanto più è possibile dalle due Camere, perché non eletto da esse; e l'altra di evitare uno strapotere del Presidente*».

13. Si veda sul punto G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi (artt. 70-74)*, Bologna-Roma 1985, p. 189.

stata ribadita[14]. A questa idea, coerentemente a quanto più sopra accennato, fu netta la contrarietà delle forze di sinistra, sin dal dibattito in Sottocommissione. Per questo, se pure un compromesso alfine si trovò, non fu possibile sciogliere due nodi concettuali rilevanti: la spettanza sostanzialmente presidenziale o sostanzialmente governativa del potere di rinvio; i motivi per i quali il futuro Capo dello Stato avrebbe potuto effettivamente esercitarlo. Su entrambi i punti la discussione risultò elusiva.

A ben considerare, infatti, la vicenda dell'intervento del Capo dello Stato nel procedimento legislativo può essere analizzata mediante una scomposizione in tre sezioni tematiche: le forme dell'intervento presidenziale, gli effetti di questo, le motivazioni per il quale l'iniziativa presidenziale può essere intrapresa. Il dibattito in Assemblea costituente riuscì a fissare punti certi solamente sui primi due temi: si decise per il rifiuto del ritorno a un istituto simile alla sanzione regia, e dunque per l'attribuzione in via esclusiva alle Camere della potestà legislativa; si decise che sull'eventuale intervento presidenziale avrebbe potuto prevalere la riapprovazione del testo rinviato da parte delle assemblee elettive. Il terzo argomento, pur di fondamentale importanza, non fu approfondito. Si potrebbe in effetti efficacemente argomentare che, essendo stati chiaramente differenziati i ruoli di Camere e Capo dello Stato nel procedimento legislativo, i Costituenti pensassero a interventi di quest'ultimo che non fossero motivati da ragioni di merito politico, ma al contrario basati su obbiettivi di tutela dell'ordinamento costituzionale del quale proprio il Presidente sarebbe divenuto il garante. Definire cosa questo significhi in positivo, però, è impresa certamente ardua: di fatto il destino dell'istituto fu affidato largamente alla prassi applicativa e alle future valutazioni dei titolari dell'ufficio che si sarebbero succeduti in carica[15].

A esprimere con chiarezza l'opzione per questa soluzione, per così dire "interlocutoria", fu proprio una discussione afferente al complessivo tema del rinvio presidenziale, quella sul delicato profilo della possibilità, per il Capo dello Stato, di procedere al rinvio di leggi costituzionali. Il 3 dicembre 1947, infatti, l'Assemblea costituente esaminava gli emendamenti attinenti

14. Sul tema fu l'On. Bozzi, che pure si era in una prima battuta dichiarato favorevole al ripristino del potere di sanzione, a presentare l'emendamento decisivo, nel testo del quale poteva leggersi: «*Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione, se le Camere confermano la precedente deliberazione a maggioranza assoluta dei loro membri*». Con la significativa differenza della richiesta di maggioranza assoluta per la riapprovazione della legge, si tratta con tutta evidenza di un nucleo di previsioni poi riprese nell'odierno art. 74 Cost. Si veda sul punto Atti assemblea costituente, seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, *online* in Camera.it.

15. Sul punto S. PAJNO, *Art. 74*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino 2006, pp. 1434 ss. e, ancora, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, cit., p. 190, che sostiene come dalle discussioni della Costituente fosse derivata una notevole «*flessibilità*» del potere.

al tema delle garanzie costituzionali. Allorquando si discusse delle leggi di revisione costituzionale l'On. Preti presentò un emendamento per sancire il divieto, per il Presidente della Repubblica, di rinviare al Parlamento questo tipo di provvedimenti. Per quanto qui interessa, l'intervento che l'On. Perassi svolse (a nome della Commissione dei 75) in risposta alla proposta di Preti è straordinariamente esplicativo. Egli sostenne quanto segue: «*conviene arrivare ad inserire espressamente nella Costituzione una disposizione che vieti in maniera assoluta al Presidente di far uso di quella facoltà?* (…) *Io ritengo che non sia il caso di fare questa inserzione, né ritengo che sia opportuno – e su questo punto vorrei richiamare particolarmente l'attenzione dell'onorevole Preti – che su questo emendamento intervenga un voto da parte dell'Assemblea. Mi pare che sia una questione estremamente delicata, da lasciare alla prassi costituzionale. È questa che permetterà di dare al funzionamento della Costituzione quell'indirizzo che meglio corrisponde alla realtà delle cose*». Questo dialogo, al di là del suo esito politico, pare dimostrare che fin dal momento genetico della Carta venne espressamente riconosciuto il ruolo che il concreto esercizio delle prerogative presidenziali avrebbe avuto nel delineare la fisionomia delle prerogative della carica[16].

In chiusura di questa prima parte della trattazione va allora richiamato un prezioso intervento di Livio Paladin sul tema dell'intera disciplina costituzionale sul Capo dello Stato, e sulla forma di governo italiana più in generale. Egli sostenne infatti come i dibattiti svoltisi alla Costituente restituiscano certamente elementi utili per ricavare punti fermi in ordine a queste discipline costituzionali, però affermando che questi sono tutti di carattere negativo. I lavori esclusero con nettezza alcuni istituti (come la sanzione) dal disegno della Carta, ma non furono altrettanto risolutivi nel tratteggiare in positivo i caratteri definitori della futura forma di governo. Il ragionamento può essere agevolmente applicato al caso del Presidente della Repubblica: se dai lavori costituenti emerse con chiarezza il rifiuto da un lato di una carica che detenesse poteri di indirizzo politico e dall'altra di una figura di natura unicamente cerimoniale, molto più difficile è evincerne quale sarebbe dovuto essere in concreto il ruolo dell'organo. Nel citato intervento, a sostegno di questa posizione, vengono passate in rassegna le variegate espressioni che i Costituenti utilizzarono per prefigurare il futuro ruolo del Capo dello Stato, segnalate per la sicura vaghezza[17]. Il ragionamento si adatta perfettamente anche

16. Sul punto si consenta di citare G. GALAZZO, *Sulla prassi ormai stabilizzata delle promulgazioni "con osservazioni", in particolare riferimento al caso del decreto "sicurezza – bis"*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1/2021, p. 3.

17. Si veda L. PALADIN (voce), *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXV, Milano 1986, pp. 166 ss., ove si sostiene quanto segue: «*Per meglio dire, dagli atti della Costituente si desumono anche in tal senso alcuni punti fermi: ma essi concorrono piuttosto a stabilire quanto è stato escluso dal disegno costituzionale, che non a definirlo nei suoi aspetti caratterizzanti*». Sui modi di definire il futuro ruolo del Capo dello Stato, l'Autore passa in rassegna le seguenti espressioni: «*grande regolatore del gioco costituzionale*»

all'istituto, che qui si vuole indagare, del rinvio presidenziale. Si può apprezzare come anche per quanto qui interessa il ruolo del Presidente sia definito in negativo: egli non partecipa al procedimento di formazione della legge, né la sua azione può infine prevalere su quella delle Camere, ma solo consistere in un veto sospensivo. Chi volesse però desumere dall'art. 74 Cost. i concreti presupposti di esercizio della prerogativa dovrebbe inevitabilmente rivolgere la sua attenzione alla vicenda della prassi applicativa dell'istituto. Non è inutile ugualmente, prima di analizzarla, procedere preliminarmente a una disamina delle principali ricostruzioni dottrinali sulla figura costituzionale del Presidente della Repubblica.

2. Tre teorie "classiche" sul Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica è, tra gli organi costituzionali, quello che presenta le maggiori difficoltà ricostruttive per chi voglia cimentarsi nella definizione della sua posizione. Come l'analisi delle discussioni alla Costituente ha mostrato, e nuovamente richiamando le riflessioni di Paladin, non solo quella del potere del rinvio ma l'intera disciplina costituzionale dell'organo si presenta come largamente indeterminata.

Importante, allora, è il richiamo in argomento di una celebre ricostruzione di Schmitt, che ancora risulta di grande utilità per lo studio della figura del Capo dello Stato. Per il giurista tedesco, infatti, una comunità politica non può fare a meno di avere un "sovrano" che ne costituisca il fondamento e che detenga una sorta di potere di ultima istanza: il Capo dello Stato, nella sua visione, diviene una sorta di espressione vivente della statualità e prende a rappresentare quell'unità della comunità statale che sta al di sopra delle parti che si confrontano nell'arena politica[18]. Per comprendere il concetto è indispensabile analizzare il tema in una prospettiva storica: come è stato osservato in dottrina, infatti, la riflessione sul Capo dello Stato non può che partire dall'idea, in effetti antica, che ogni istituzione debba avere un vertice, un "capo". Se in passato a questo soggetto era riconosciuta una legittimazione trascendente e, conseguentemente, un potere pressoché assoluto, la figura che oggi possiamo definire tale va analizzata alla luce dei principi dello Stato di diritto, affermatosi a partire dalle stagioni delle rivoluzioni americana e francese. A differenza che nell'età dell'assolutismo, dunque, il Capo dello Stato si trova calato in una realtà in cui ogni potere si inserisce in un contesto di bilanciamento con altri, e cioè all'interno di un sistema di *checks and ba-*

(Tosato), «*arbitro supremo*» ed «*equilibratore dei poteri dello Stato*» (Ruini), «*grande consigliere, magistrato di persuasione e di influenza*» (Mortati), «*tutore e guardiano della Costituzione*» (Russo Perez).

18. Sul tema vedi A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari 1985, pp. 8 ss.

lances. Egli si trova, di conseguenza, a esercitare le sue prerogative in stretto raccordo con altri organi costituzionali, primi tra questi i Parlamenti, e se in alcuni ordinamenti egli è comunque figura di vertice del potere politico (si pensi agli Stati Uniti, o anche alla Francia) in altri, e tra questi il nostro, è posto al di fuori dei poteri tradizionali e in una posizione del tutto peculiare. Da qui le difficoltà ricostruttive sul concreto ruolo della figura, con la diversità delle teorie che si sono succedute al proposito[19].

Prima di analizzarle è però possibile partire da un punto fermo. Certamente i Costituenti intesero il Parlamento, in relazione con il Governo, e non il Presidente della Repubblica come il futuro fulcro della vita politica della comunità. Solo del Parlamento, infatti, il Governo necessita di ottenere la fiducia. E solo al Presidente del Consiglio dei Ministri è consegnato dall'art. 95 Cost. l'incarico di mantenere l'unità della politica generale dell'Esecutivo. Il ruolo costituzionale del Capo dello Stato va dunque indagato nella consapevolezza che si deve procedere nell'analisi di un ruolo "altro" rispetto all'attività di determinazione dell'indirizzo politico. La teoria che ha più incisivamente evidenziato questa distinzione è probabilmente quella che, a partire dalla celebre teoria del *pouvoir preservateur* di Benjamin Constant, già immaginava il Re come detentore di un ruolo di moderazione e interdizione, volto a impedire che un potere prevaricasse sull'altro. Un'istanza, dunque, che rappresenta l'unità dello Stato a fronte della parzialità delle forze politiche, e che può essere inquadrata nella celebre formula di Thiers, che nel 1829 notò che «*Il Re regna e non governa*». Tali considerazioni rimasero infatti valide con il passaggio in molti ordinamenti dalla monarchia alla repubblica, al netto della diversa legittimazione della suprema carica dello Stato nei due differenti sistemi.

È ancora la riflessione di Schmitt, allora, a illuminarci in questa analisi: al tempo della Repubblica di Weimar egli considerava come la realtà di partiti di massa che propagandavano diverse ideologie rischiasse di portare alla considerazione dell'avversario politico alla stregua di un nemico. Da qui la necessità di prevenire i conseguenti rischi di disgregazione della comunità attraverso il contributo di una speciale istituzione che svolgesse un'opera di neutralizzazione dei conflitti, e che si occupasse di preservare la Costituzione come un vero e proprio "custode"[20]. Da questa importante traccia la tesi, alle

19. Per queste considerazioni vedi M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari 2002, pp. 5 ss. Di grande importanza è anche l'analisi della riflessione di T. MARCHI, *Il capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione*, Firenze 1950, p. 105, secondo il quale, a prescindere dal dibattito sulle concrete attribuzioni della carica, la presenza di un organo di vertice che rappresenti l'unità dello Stato sarebbe un «*dogma costituzionale*».

20. Per questa ricostruzione vedi V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna 2014, pp. 11 ss., che ricostruendo l'opera di questi importanti pensatori ne sottolineano l'importante contributo alle discussioni svoltesi in Assemblea costituente.

quale hanno autorevolmente contribuito Costantino Mortati e Vezio Crisafulli, per la quale il Capo dello Stato è considerato quale organo di garanzia, detentore di un potere "neutro". La peculiarità della figura starebbe proprio nella sua posizione *super partes* e la sua attività, conseguentemente, necessita di essere nettamente distinta da quella dei detentori dei poteri di indirizzo. Secondo la celebre ricostruzione di Galeotti, in particolare, l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, fondata sull'idea della spettanza della sovranità al popolo, avrebbe condotto l'Italia a una forma di governo compiutamente monistica, fondata cioè sulla esclusività della relazione politica che intercorre tra Parlamento e Governo. Se questo porta necessariamente all'esclusione del Capo dello Stato dagli organi politicamente attivi, nondimeno allo stesso deve riconoscersi un ruolo che sia significativo: questo andrebbe dunque individuato in una «*funzione di controllo*», estranea alla funzione di governo, che sia svolta secondo criteri giuridici e sotto la responsabilità prescritta dall'art. 90 Cost. Il Presidente sarebbe dunque il garante del corretto funzionamento del sistema istituzionale, a tutela di tutte le parti in causa[21].

L'estraneità della figura presidenziale all'attività di formazione dell'indirizzo politico non ha comunque impedito alla riflessione dottrinale di pervenire a una differente visione dell'organo, che per primo impostò Calamandrei e che fu successivamente autorevolmente sostenuta da Paolo Barile, quella che descrive il Capo dello Stato quale titolare di un potere di indirizzo "politico-costituzionale". Tale teoria maturò nel settennato del Presidente Gronchi[22], che si contrappose con forza alla maggioranza del tempo sui temi dell'attuazione costituzionale. Al Presidente, secondo questa imposta-

21. Per queste considerazioni vedi S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno (Messina – Taormina 25, 26, 27 ottobre 1984)*, Milano 1984, pp. 22 ss. Il Parlamento, infatti, in quanto organo espressivo della sovranità popolare è da considerare quale «*unico baricentro politico del sistema*», in esclusiva relazione con l'Esecutivo. Ciò conduce, necessariamente, all'esclusione del Capo dello Stato da funzioni governanti e dunque alla necessità di predicarne un diverso ruolo.

22. Per l'analisi del legame tra questa teoria e il percorso della Presidenza Gronchi è prezioso il lavoro di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 71 ss, che osservano come mentre il predecessore Einaudi ricevette legittimazione da una precisa area parlamentare, il sostegno all'elezione di Gronchi maturò in modo consistente al di fuori del partito maggioritario: ciò favorì l'espansione dell'autonomia del Presidente della Repubblica. Secondo gli Autori nel caso dell'elezione di Gronchi «*l'assenza di significatività politica aveva svuotato l'investitura di Gronchi di ogni valore legittimante, ed aveva quindi scaricato interamente sul Capo dello Stato l'onere della ricerca di una legittimazione propria*». Per conseguenza, il Presidente era in grado di esercitare un forte ruolo propulsivo e di dinamizzazione del sistema politico: si pensi all'incisivo ruolo nella formazione dei governi e all'impulso nel senso dell'attuazione della Carta costituzionale. Al proposito, dunque, gli Autori notano come proprio la dottrina di Barile «*sembrava conferire adeguato supporto teorico a quel ruolo di promotore dell'attuazione costituzionale che Gronchi intendeva impersonare*».

zione, non andrebbero negati spazi di intervento nella vita politica del Paese, purché questi siano finalizzati a perseguire fini costituzionalmente rilevanti. Esisterebbero dunque due tipologie di indirizzo politico: un indirizzo politico-costituzionale, che tenderebbe all'attuazione dei fini costituzionali "permanenti", e un indirizzo politico di maggioranza, che sarebbe da collocare nella peculiare fase politica del momento e che, per quanto necessariamente rispettoso dei vincoli posti dalla Carta, potrebbe darsi i fini che è possibile qualificare come privi di rilievo costituzionale[23]. In caso di contrasto tra i due indirizzi il Presidente, quale *viva vox constitutionis* (per riprendere, con questa citazione, la formulazione di Calamandrei), potrebbe intervenire per riallineare l'indirizzo di maggioranza al tracciato costituzionale[24].

23. Sul punto vedi P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, edizione II, Padova 1964, p. 157, ove si scompone il concetto di indirizzo politico in due versanti. Esso sarebbe composto di una branca esecutiva della Costituzione e di una tendente al raggiungimento di fini estranei alla Costituzione.

24. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 1958, pp. 308 ss., cita al proposito, testualmente, l'insegnamento di Calamandrei: «*Fu detto da un indimenticabile Maestro che vi sono dei "supremi indirizzi politici, dai quali i governi che si susseguono al potere non potrebbero deflettere senza tradire la Costituzione", indirizzi che sono "come argini prestabiliti dalle norme programmatiche della Costituzione" che vincolano tutti i governi a "perseguire gli scopi da questa assegnati"; fu aggiunto che il compito del Presidente della Repubblica è proprio quello di "intervenire preventivamente a raddrizzare il corso di una politica anticostituzionale", di "ricordare le strade" che la Costituzione ha segnato, di essere in una parola la viva vox constitutionis*». Per una più recente ricostruzione sul pensiero di Barile vedi O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, pp. 80-81.

Va notato che, di recente, l'impostazione di Paolo Barile è stata richiamata a commento della determinazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella di ostare alla nomina del Prof. Paolo Savona a Ministro dell'Economia del primo esecutivo presieduto da Giuseppe Conte. A fondamento di ciò, e ribadendo la neutralità politica della sua azione, sostenne il Presidente quanto segue: «*La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che – al di là della stima e della considerazione per la persona – non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano. L'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando – prima dell'Unione Monetaria Europea – gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani»*. Tale vigorosa presa di posizione del Presidente Mattarella,

Una terza e molto autorevole teoria sulla posizione costituzionale del Capo dello Stato è quella, pure certamente tributaria del pensiero di Schmitt, che viene tendenzialmente ricondotta alla dottrina di Esposito e secondo la quale il Presidente della Repubblica sarebbe peculiarmente investito del compito di sorreggere lo Stato nei momenti di crisi istituzionale. Secondo Esposito, infatti, nei momenti di difficoltà del sistema politico il Presidente si trasformerebbe «*da capo formale a capo sostantivo dello Stato*»: se in un determinato momento storico esiste una maggioranza parlamentare certa ed in grado di esprimere un Governo, i poteri del Capo dello Stato sono da considerare niente più che formali, come ad esempio avviene nel «*sano*» parlamentarismo inglese; questi, invece, si espandono notevolmente quando il sistema affronta un momento di crisi che è tale da ostacolarne il funzionamento. Nella fisiologia dell'ordinamento costituzionale, dunque, il Presidente dovrebbe rimanere pressoché inerte, solo potendo opporsi a comportamenti gravemente lesivi dei principi costituzionali. Il suo ruolo si espanderebbe invece nel momento in cui il funzionamento degli organi costituzionali fosse gravemente compromesso. Una volta messa in salvo la Costituzione, poi, il normale svolgimento della vita pubblica dovrebbe riprendere con la conseguente e nuova "diminuzione" dei poteri presidenziali[25]. Criticando le conce-

dalla quale scaturì un serrato dibattito politico nel quale si arrivò persino a ipotizzarne la messa in stato d'accusa ai sensi dell'art. 90 Cost., fu per l'appunto difesa da autorevoli studiosi di diritto costituzionale, che interpretarono la dichiarazione del Presidente Mattarella come una evidente manifestazione dell'esercizio di *«una funzione d'indirizzo politico costituzionale (come sosteneva Paolo Barile), volto a garantire il corretto funzionamento del sistema e la tutela degli interessi generali della comunità nazionale»*. Nel caso specifico, originato da alcune prese di posizione del Prof. Savona di marca nettamente "antieuropeista", il Presidente avrebbe difeso il solido aggancio dell'Italia al processo di integrazione europea, ciò che non sarebbe ascrivibile a un indirizzo "di parte" ma a ragioni di tutela dell'intera comunità nazionale e dell'ordinamento costituzionale stesso. Si veda sul punto l'articolo *La lettera dei costituzionalisti: "Non sussistono gli elementi per l'impeachment di Mattarella"*, 28 maggio 2018, *online* in Lastampa.it. Firmatari del documento furono: 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, Duccio Traina. La ripresa integrale della dichiarazione del Presidente Mattarella è allegata al comunicato *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Prof. Giuseppe Conte*, 27 maggio 2018, *online* in Quirinale.it.

25. Per queste riflessioni vedi C. ESPOSITO (voce), *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, Milano 1960, pp. 236 ss. Analizza in profondità il pensiero di Esposito G.U. RESCIGNO, *Capo dello Stato e forme di governo nel pensiero di Carlo Esposito*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1991, pp. 891 ss., proponendo una riflessione sugli argomenti utilizzati a sostegno di tale tesi. Questi poteri spetterebbero al Presidente in base a due argomenti: egli è formalmente titolare dei massimi poteri esecutivi; a lui spetta di dichiarare gli atti fondamentali dello Stato, in primo luogo la legge. In assenza della possibilità di funzionamento del Parlamento, e quindi di conseguenza anche del Governo, nessun altro potrebbe guidare lo Stato. I suoi poteri da formali diventerebbero «*sostantivi*». Al di fuori da queste situazioni, segnala l'Autore, «*sostiene Esposito in questi passi che a rigore l'organo Capo dello Stato non è necessario*».

zioni "mistiche" del Capo dello Stato, Esposito sostenne di conseguenza che il vero tratto distintivo della figura sarebbe dunque da individuare non tanto nella dinamica parzialità/imparzialità ma da un lato nella «*personalizzazione del suo potere*», legato indissolubilmente e in via per così dire "autoreferenziale" al titolare della carica a differenza di quanto avviene in organi collegiali come Parlamento e Governo, dall'altro nella sua capacità di attivarsi in momenti di crisi costituzionale[26].

3. La recente giurisprudenza costituzionale. La necessaria "dinamicità" delle prerogative presidenziali

Sulla figura del Capo dello Stato non ha mancato altresì di pronunciarsi anche in tempi relativamente recenti la giurisprudenza costituzionale, con le due celebri sentenze nn. 200/2006 e 1/2013, entrambe date in casi di giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

La prima, riconoscendo al Presidente la sostanziale titolarità del potere di grazia, fu esplicita nel definirlo «*organo super partes, «rappresentante dell'unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo*»[27]. La seconda, analizzando la carica nella sua dimensione dinamica, comprende invece un celebre passaggio, nel quale si sostiene che il Capo dello Stato «*è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzio-*

26. In senso critico Serio Galeotti sostenne l'incompatibilità di una simile impostazione con l'avvenuta eliminazione del principio monarchico dal nostro ordinamento giuridico: il conferimento al Presidente di un potere di reggenza dello Stato nei momenti di crisi avrebbe dovuto essere espressamente previsto dalla Carta costituzionale. Così avvenne, ad esempio, con la Costituzione di Weimar e con la Costituzione francese della V Repubblica: nulla disponendo la nostra, nel nostro ordinamento anche i poteri "di eccezione" dovrebbero rimanere confinati all'interno del circuito fiduciario Governo/Parlamento. Sul punto vedi S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica struttura garantistica o governante?*, cit., p. 35, ove appunto ci si riferisce all'art. 48 della Costituzione di Weimar e all'art. 16 della Costituzione della V Repubblica francese. Sul punto della consonanza della teoria con la dottrina di Schmitt vedi invece A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 488, per il quale, invece, la differenza più marcata tra il pensiero di Schmitt e quello di Esposito sarebbe la seguente: per il primo nei momenti di crisi nessuna regola giuridica può trovare applicazione, tutto risolvendosi nella dinamica "amico-nemico"; per il secondo esisterebbe una regola giuridica inespressa che investirebbe il Capo dello Stato del compito di sostituirsi con poteri eccezionali all'ordinario funzionamento costituzionale.

27. Corte costituzionale, sentenza n. 200/2006, *online* in Cortecostituzionale.it

ni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito. La specificità della posizione del Capo dello Stato si fonda sulla descritta natura delle sue attribuzioni, che lo differenziano dagli altri organi costituzionali, senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi»[28]. Queste pronunce aiutano a tratteggiare efficacemente una posizione costituzionale del Capo dello Stato che può definirsi superiore a quella delle parti fisiologicamente comprese nella contesa politica, baricentrica rispetto agli altri organi costituzionali, e che lo pone in condizione di interagire con tutti questi per garantirne l'equilibrio nella cangiante situazione politica e istituzionale del Paese. Se è così, ne discende logicamente che la concreta incidenza dell'azione del Capo dello Stato nella vita istituzionale del Paese deve variare al variare delle condizioni politiche, istituzionali e sociali che quell'equilibrio possono garantire o, al contrario, mettere a repentaglio.

Sul punto va riconosciuto alla teoria di Esposito il pregio di avere suggerito una visione chiaramente dinamica dell'azione del Capo dello Stato, che è stata in seguito variamente ripresa dagli studiosi. Si pensi alla nota metafora della "fisarmonica", con la quale si è voluto significare che il raggio di azione di chi è chiamato all'ufficio presidenziale varia sensibilmente a seconda del contingente quadro politico[29]. Proprio come chi suona questo strumento, è stato scritto, «*quando i partiti sono politicamente forti e autorevoli, il Presidente non ha la possibilità di aprire la fisarmonica fino alla sua massima estensione. Se i partiti sono deboli, il Presidente suona la fisarmonica a suo piacimento, modulandola secondo le circostanze, i problemi, le sue capacità e i suoi obbiettivi*»[30]. La fisarmonica presidenziale, dunque, funzionerebbe

28. Corte costituzionale, sentenza n. 1/2013, *online* in Cortecostituzionale.it.

29. Si veda sul punto A. BALDASSARE, *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo*, cit., p. 7, che svolge una comparazione tra il nostro sistema parlamentare e quello inglese. Il secondo, infatti, sulla scorta di una secolare capacità di autoregolazione, a partire dalla scelta della Regina Vittoria di sottrarsi a qualunque ruolo politico avrebbe «*addossato*» ai partiti politici il compito di garantire il buon funzionamento del sistema. Il nostro, diversamente, presuppone una funzione presidenziale di moderazione e regolazione che sia costantemente attiva, e che varia in ampiezza e incisività a seconda della contingente capacità delle forze politiche di garantirne la stabilità.

30. G. PASQUINO, *L'elasticità del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2013, p. 111: «*Il ruolo e i compiti del Presidente debbono essere analizzati e valutati, non in un isolamento che non è né assoluto né splendido, ma in collegamento con poteri e compiti del Parlamento e dei partiti*». L'Autore passa dunque in rassegna le presidenze che si sono succedute nell'esperienza repubblicana alla luce di questa celebre metafora, significativamente sostenendo come, ad esempio, nella Presidenza Napolitano «*la fisarmonica dei poteri presidenziali ha avuto modo di farsi utilizzare in tutta la sua estensione e con tutte le sue note*». Si veda anche G. PASQUINO, *Per chi suonano i Presidenti della Repubblica. Capo dello Stato e Quirinale nella storia della democrazia italiana*, 2019,

secondo un vero e proprio rapporto di proporzionalità inversa rispetto alle buone sorti delle relazioni tra gli attori politici del Paese: si allarga per supplire alle inefficienze del sistema, si restringe quando questo dimostra adeguate condizioni di autorevolezza e capacità di guida[31].

Per descrivere il rapporto del Capo dello Stato con gli attori della vita politica è stata poi utilizzata in dottrina un'altra immagine di straordinaria efficacia: la figura è stata paragonata a quella del Gigante della Favola di Goethe. Il Gigante, infatti, è apparentemente dotato di grande vigore, ma è costretto ad agire soltanto per mezzo della sua ombra e deve pertanto ricavare la sua effettiva forza dall'inclinazione del sole. Così il Presidente pare la figura più imponente del nostro ordinamento, dotato com'è di molte e vaste competenze. Egli però deve agire in base alla posizione dell'astro che lo illumina, che corrisponde al sistema dei partiti. Quando questo è allo *zenit*, e dunque esprime un sistema forte e autorevole, l'"ombra" del Presidente è più corta ed egli non può che esercitare funzioni statiche e di mero controllo del sistema. Quando l'astro è al crepuscolo, e dunque il sistema politico perde di autorevolezza e forza, l'ombra si allunga e così cresce l'incidenza del ruolo presidenziale[32].

Da ultimo è stato proprio il Presidente Mattarella a sottolineare questa caratteristica della figura presidenziale, richiamando in un pubblico intervento quanto scrisse il suo predecessore Luigi Einaudi. Per Einaudi, che scriveva a proposito della prerogativa regia ma che a giudizio di Mattarella si riferiva implicitamente al Presidente della Repubblica, il Capo dello Stato «*può e deve rimanere dormiente per lunghi decenni e risvegliarsi nei rarissimi momenti nei quali la voce unanime, anche se tacita, del popolo gli chiede di farsi innanzi a risolvere una situazione che gli eletti del popolo da sé, non sono capaci di affrontare, o per ristabilire l'osservanza della legge fondamentale, violata nella sostanza anche se ossequiata nell'apparenza*»[33]. Non può che osservarsi che l'intervento di Einaudi, che mostra piena consonanza con quanto appena sopra osservato, costituisca una lettura di straordinario interesse, avendo perfettamente prefigurato le vicende successive della carica.

online in Casadellacultura.it, che attribuisce la paternità della metafora a Giuliano Amato. Nello stesso senso anche E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, n. 3/2013, p. 438.

31. Per queste considerazioni vedi A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. Una riflessione comparata su fonti normative e prassi mutevoli*, Napoli 2015, pp. 98-99.

32. Sul punto vedi G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, 2012, *online* in Forumcostituzionale.it, p. 1.

33. *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi*, Dogliani 12 maggio 2018, *online* in Quirinale.it.

4. L'importanza dello studio casistico per l'indagine sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica

Cercando di ricondurre a unità quanto osservato finora, è forse possibile isolare due punti cardinali nello studio sulle prerogative presidenziali.

In primo luogo, si può concludere con ragionevole sicurezza che l'analisi dei lavori costituenti e la riflessione dottrinale successiva sulla nostra forma di governo ci consegnano la visione di una figura che deve ritenersi collocata in posizione *super partes* rispetto agli attori politici che sono fisiologicamente in contesa nell'agone democratico, e che pertanto è chiamata a esercitare un ruolo tutorio dell'equilibrio tra gli organi costituzionali che compongono il sistema. In secondo luogo, e conseguentemente, l'ampiezza e l'incisività dell'intervento presidenziale nello svolgimento della forma di governo devono necessariamente variare a seconda delle condizioni politiche contingenti, quando cioè sono più o meno necessarie prestazioni che tutelino o ristabiliscano l'equilibrio complessivo dell'ordinamento costituzionale. Del resto, già Leopoldo Elia ha da tempo risalente insegnato con chiarezza come lo stato del sistema politico faccia parte a pieno titolo degli elementi qualificanti di una forma di governo e proprio in argomento egli non mancò, al proposito della carica presidenziale, di parlare esplicitamente della possibilità che questa consentisse un *enlargement of functions* del titolare dell'ufficio, a Costituzione invariata[34].

È stato altresì osservato come questa lettura dinamica delle prerogative del Capo dello Stato sia in verità del tutto coerente con la struttura del governo parlamentare italiano. In tema va analizzata la dottrina di Bin che, utilizzando una metafora "geometrica" di sicura efficacia, osserva come il Capo dello Stato si trovi compreso in una sorta di struttura triangolare, che vede agli altri due vertici il Parlamento e il Governo: pertanto, gli angoli della complessiva figura possono certamente modificarsi in ampiezza senza che questa si deformi e perda le sue caratteristiche di base. Il ruolo del Capo dello Stato, dunque, si allarga ed eventualmente si restringe in considerazione delle vicende che interessano gli altri due "vertici" della forma di governo. I confini del suo mandato costituzionale, per conseguenza, risultano essere una «*variabile dipendente*» dal ruolo effettivo del Governo e del Parlamento, e dunque dalle condizioni contingenti del sistema politico e istituzionale[35].

34. Si veda in argomento L. ELIA (voce), *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano 1970, pp. 657 ss. Per quanto riguarda la dinamica dell'allargamento delle funzioni presidenziali, l'Autore cita esplicitamente la Presidenza Einaudi, parlando di «*enlargement of functions istituzionalizzato, che invece il Presidente Einaudi aveva acquisito con una accorta e innovativa interpretazione di alcune clausole costituzionali*».

35. Ci si riferisce a quanto osservato da R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2013, p. 9.

Se questo è vero il caso del Capo dello Stato diviene emblematico di come lo studio degli organi costituzionali necessiti di un'attenzione simultanea al dato normativo e a quello fattuale, alla regola e alla cosiddetta "regolarità"[36]. Allorquando i "fatti" hanno la forza di influire sulla concreta interpretazione della prescrizione formale è necessario che lo studioso della Costituzione proceda affiancando l'analisi della prassi alla conoscenza del diritto positivo, pena una conoscenza solo "formalistica" della Costituzione[37]. Su questo, va richiamata l'autorevole dottrina che ha espressamente definito «*superata*» l'identificazione tra diritto costituzionale e dato testuale della Costituzione: per la comprensione del primo, infatti, è sempre necessaria una ricerca a più livelli, che comprenda una attenta analisi delle prassi poste in essere dagli attori della nostra forma di governo[38] nelle diverse situazioni in cui essi si trovano ad operare.

36. Per queste considerazioni vedi A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010*, 2010, *online* in Forumcostituzionale.it, pp. 1-2. L'Autore si sofferma in particolare proprio sul carattere monocratico della carica che, a fronte di una tendenziale maggiore stabilità degli organi collegiali, porterebbe naturalmente ad emergere l'impostazione del suo titolare *pro tempore*. Per questo lo studio del Capo dello Stato richiede un metodo di indagine che tenga nel necessario equilibrio l'attenzione al dato normativo e al dato fattuale posto dalla prassi: «*Il rischio, micidiale, insito nella pur suggestiva formula degli "uomini del Quirinale" è proprio quello – al di là delle intenzioni di coloro che se ne sono fatti portatori – di sottostimare il dato positivo portando in primo piano, al suo posto, i dati offerti da una prassi peraltro non poco oscillante e talvolta persino discontinua. È però anche vero che nessun pregio, all'opposto, avrebbe una pur raffinata e sapientemente argomentata ricostruzione che si dedichi a ricami teorici su enunciati (e persino singoli loro frammenti, parole) della Carta, tuttavia considerati in modo avulso da un'esperienza che, malgrado la sua strutturale opacità, ugualmente offre talune, importanti indicazioni circa il ruolo presidenziale e il complessivo contesto istituzionale in cui esso s'inscrive e svolge*».

37. Sul tema vedi, ancora, le considerazioni di R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., p. 7.

38. Per queste considerazioni vedi S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2009, p. 445, da cui è utile riprendere questo passaggio: «*La Costituzione che oggi utilizziamo è fatta di disposizioni scritte, delle relative scelte ermeneutiche, dei regolamenti parlamentari e delle leggi ordinarie che hanno concretato le scelte delle assemblee legislative, delle elaborazioni concettuali che vi si sono sovrapposte, delle convenzioni e prassi poste in essere dagli organi governanti, della giurisprudenza spesso additiva e certamente innovativa della Corte costituzionale*». Dello stesso Autore si veda anche S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Bologna 2012, p. 167, nel quale si utilizza il concetto di «*Costituzione vivente*» per intendere «*la messe di significati attribuiti alla Costituzione da quelli che, con termine comprensivo, potremmo definire gli operatori costituzionali. Si tratta delle dottrine interpretative della Costituzione che stanno alla base della vigente legislazione, quale è, ad esempio, la dottrina elaborata dalla Corte costituzionale e sviluppata dal Parlamento in materia di ammissibilità di interruzione volontaria della gravidanza a tutela della vita e salute della madre. Ne fanno parte – sempre in via esemplificativa – le convenzioni e consuetudini interpretative formatesi, in generale, in tema di attribuzioni del Capo dello Stato e di suoi rapporti con il governo, che sono state accettate e sviluppate, in particolare, anche dalla Corte costituzionale nella sentenza resa in tema di potere di grazia del Capo dello Sta-*

Ritornando per un attimo ai lavori costituenti la capacità espansiva del ruolo presidenziale è stata descritta in dottrina come una necessaria conseguenza della scelta dell'Assemblea, derivante dalle asperità del dibattito più sopra evidenziate, di disegnare una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione. I nodi non sciolti della discussione hanno per converso conferito al sistema un buon livello[39] di "elasticità"[40], che avrebbe consentito ai futuri protagonisti della scena istituzionale una sicura larghezza di opzioni interpretative[41]. È evidente che ciò corrispose a un preciso disegno di ingegneria istituzionale: la Costituente lavorò nella consapevolezza di dover pacificare un Paese attraversato da profonde divisioni, edificando questo tentativo intorno al ruolo di mediazione dei partiti di massa. Da qui, come abbiamo avuto modo di considerare, la costruzione di un sistema basato sulla centralità del Parlamento e sul ruolo ad esso subalterno del Governo, ma col significativo bilanciamento di un Capo dello Stato tratteggiato in modo scarsamente determinato e proprio per questo dotato della capacità di estendere

to (n. 200/2006). Vi si raggruppano ancora i precedenti della Corte costituzionale che guidano l'operato delle nostre istituzioni governanti nelle relazioni con l'ordinamento dell'Unione Europea e hanno comportato un ridimensionamento della sovranità dello Stato. E certamente vi appartengono – per completare il nostro elenco esemplificativo – le dottrine che il legislatore ordinario, con il consenso della Corte costituzionale e aggirando addirittura una importante revisione costituzionale, ha adottato nel definire i rapporti fra Stato e Regioni».

39. Ancora è utile riferirsi all'opinione di R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., p. 14: «*È di moda criticare la scarsità, l'eccessiva elasticità e la vaghezza delle norme costituzionali sulla forma di governo, e quindi le incertezze della sua definizione (Fusaro e Galliani, qui). A me pare invece che sia un tratto assai apprezzabile dell'opera dei costituenti. Quelli posti dal costituente sono i punti fermi che definiscono lo «spazio topologico» del sistema di governo: il resto è segnato dalla contingenza. La «forma di governo» definisce i limiti entro cui può e deve muoversi la politica, nel rispetto dei quali gli organi costituzionali possono «interpretare» il loro ruolo e le loro relazioni reciproche: le prassi possono svilupparsi nel rispetto della cornice dettata dalla Costituzione, ma anche dei principi che essa esprime. Uno di questi principi non può che essere quello dell'equilibrio dei poteri, equilibrio che non si raggiunge in astratto – come un assetto ideale che si possa individuare a priori, prescindendo dal «contesto» (Ruggeri 1988; Ruggeri 2011b) – né a prescindere dalla realtà complessiva in cui il sistema di governo deve operare*».

40. Descrive l'elasticità come una caratteristica necessaria delle Costituzioni G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 2. Secondo l'Autore, essa «*è resa possibile da alcune tecniche di codificazione come – ad esempio – il riconoscimento agli organi supremi dello Stato di significativi margini di autoregolazione, la presenza di omissioni normative e di norme di rinvio automatico ad altri ordinamenti, la capacità dell'innovazione legislativa di determinare i contenuti giuridici di alcuni istituti previsti dalla Costituzione, l'accoglimento della giurisprudenza (delle Corti supreme e sovranazionali) tra le fonti del diritto*».

41. Così S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena 2018, p. 26. Si veda però sul punto anche S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., pp. 410 ss., che definisce la Costituzione al tempo stesso "aperta", perché predisposta ad assumere nuovi significati grazie al contributo di altre fonti «*formali o materiali*» e "debole" dal lato della forma di governo, essendo esposta alle «*fluttuazioni*» interpretative che dipendono dai mutevoli equilibri politici.