

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXXXV

ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

GIANLUCA MAROLDA

DIETRO LE QUINTE
DEL QUIRINALE

UNA PROSPETTIVA
DI INDAGINE DELLA
POSIZIONE COSTITUZIONALE
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA

Bologna
University Press

ANNO X - N. 11

ANNO I / N. 1

La prassi degli organi costituzionali

a cura di Augusto Barbera e Tommaso F. Giupponi

ANNO II / VOL. 1, N. 2

Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"

a cura di Giuseppe Caia, Tommaso F. Giupponi e Andrea Morrone

ANNO II / VOL. 2, N. 3

Nel sessantesimo della Costituzione e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

a cura di Giuseppe de Vergottini

ANNO III / N. 4

Politiche della sicurezza e autonomie locali

a cura di Tommaso F. Giupponi

ANNO IV / N. 5

Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"

a cura di Andrea Morrone

ANNO V / VOL. 1, N. 6

La dignità della persona nel prisma delle giurisdizioni

di Luca Pedullà

ANNO V / VOL. 2, N. 7

L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi

a cura di Tommaso F. Giupponi

ANNO VI / N. 8

Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale

a cura di Corrado Caruso, Francesco Medico e Andrea Morrone

ANNO VII-VIII / N. 9

La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive

a cura di Andrea Morrone e Maria Mocchegiani

ANNO IX / N. 10

Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento

di Luca Pedullà

ANNO X / N. 11

Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica

di Gianluca Marolda

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXXXV

ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

GIANLUCA MAROLDA

DIETRO LE QUINTE DEL QUIRINALE

**UNA PROSPETTIVA DI INDAGINE
DELLA POSIZIONE COSTITUZIONALE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Bologna
University Press

Fondazione Bologna University Press
via Saragozza 10 – 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISBN 979-12-5477-419-9
ISBN online: 979-12-5477-420-5
DOI 10.30682/sg335
ISSN 2283-7396

info@buponline.com
www.buponline.com

Impaginazione: DoppioClickArt (Bologna)

Prima edizione: maggio 2024

INDICE

<i>Introduzione</i>	9
Una prospettiva in chiaroscuro della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica	

PARTE I

LE STRUTTURE SERVENTI DEL QUIRINALE TRA MONARCHIA E REPUBBLICA E L'ORDINAMENTO DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

CAPITOLO I

L'AMMINISTRAZIONE INTERNA DEL QUIRINALE NELL'ESPERIENZA MONARCHICA E REPUBBLICANA 19

1. L'esperienza storica del Ministero della Real Casa	19
2. La genesi dell'art. 84 ultimo comma della Costituzione e la legge n. 1077 del 1948 istitutiva del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica	30
3. I mutamenti delle strutture nell'esperienza delle varie Presidenze della Repubblica	36
3.1. <i>Il Segretario Generale come architrave dell'amministrazione quirinalizia</i>	36
3.2. <i>L'evoluzione storica delle strutture di vertice: l'interpretazione costituzionale delle prerogative del Capo dello Stato dei singoli inquilini del Quirinale e le modifiche alla struttura del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica</i>	44
3.2.1. (Segue)... <i>Gli Uffici e Servizi del Segretariato Generale</i>	53
3.3. <i>L'attuale organigramma</i>	56

CAPITOLO II
SULLA NATURA GIURIDICA DEL SEGRETARIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA 59

Sezione I - La natura giuridica 59

1. La natura giuridica del Ministero della Real Casa tra dottrina e giurisprudenza 59
2. Dottrina e (incidentalmente) giurisprudenza sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica 62
3. Quale teoria per il Segretariato Generale? 65
 - 3.1. *Inidoneità della teoria dell'ente autarchico e dell'ente con personalità giuridica* 65
 - 3.2. *La teoria organicistica come alternativa alla personalità giuridica* 68
 - 3.2.1. *Considerazioni sulla natura del Segretariato come "organo dell'organo" Presidente della Repubblica* 71
 - 3.2.2. *Alcune precisazioni sulla teoria dell'organo di un organo costituzionale* 74

Sezione II - L'autonomia normativa del Presidente della Repubblica 77

1. L'autonomia normativa della Presidenza secondo la giurisprudenza 77
2. La dottrina sulla natura giuridica dei regolamenti presidenziali 81
3. La natura giuridica dei regolamenti presidenziali 85

PARTE II

LA PRASSI INTRA ED EXTRA MOENIA QUIRINALIS DEL SEGRETARIATO
GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

L'ATTIVITÀ DEL SEGRETARIATO GENERALE NELLA
DETERMINAZIONE DELLA POSIZIONE COSTITUZIONALE
DEL PRESIDENTE: CASE STUDIES 95

1. Alcune premesse di metodo sulla prassi e sul ruolo 95
2. ... e il rapporto tra casi di studio e natura (e disponibilità) delle fonti 100

Sezione I - Il Segretariato e il potere di controllo presidenziale sull'attività normativa del Parlamento e del Governo	104
1. Il primo Segretariato Generale: il supporto a Einaudi nei primi anni di vigenza costituzionale	104
2. Gli Uffici del Quirinale in Gronchi e Segni: prove di <i>enlargement</i> sul solco di Einaudi	108
3. Il Segretariato al tramonto della Prima Repubblica: la Presidenza Pertini	111
4. La svolta della Presidenza Ciampi: il Segretariato co-fautore di convenzioni costituzionali?	116
5. La linea del Segretariato nelle Presidenze Napolitano	124
6. L'attività servente quirinalizia durante le Presidenze Mattarella	131
Sezione II - Lo scioglimento anticipato delle Camere tramite il filtro della prassi del Segretariato Generale	141
1. 1953-1972: il Segretariato a supporto <i>intra moenia</i> delle decisioni presidenziali	144
2. Gli scioglimenti anticipati tra il 1976 e il 1983: la spirale degenerativa partitocratica e le soluzioni indicate e proposte dal Quirinale con il supporto del Segretariato	149
3. Lo scioglimento anticipato del 1987: un momento di consolidamento e raccolta delle prassi precedenti alla vigilia dell'atto finale del sistema partitocratico	155
4. La "dottrina Scalfaro" all'alba della Seconda Repubblica e della stagione del bipolarismo	159
5. Tra <i>moral suasion</i> presidenziale e disfunzioni elettorali: lo scioglimento anticipato del 2008 di Giorgio Napolitano	165
Sezione III - L'attività del Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia	172
1. La costituzione dell'Ufficio a seguito della sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale	172
2. La fase istruttoria del procedimento per la concessione della grazia	176
3. Il Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari per l'Amministrazione della Giustizia nella prassi	181

PARTE III

SEGRETARIATO GENERALE E POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sezione I - Le recenti evoluzioni della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano	189
1. La figura del Capo dello Stato negli atti della Costituente	189
2. Le ricostruzioni della posizione costituzionale operate dalla dottrina	194
3. Il contributo della giurisprudenza costituzionale	200
Sezione II - Una proposta di lettura della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica dal filtro della prassi del Segretariato Generale	208
1. Un tentativo di inquadramento della prassi del Segretariato: i "due corpi" del Presidente e il contributo delle strutture serventi nell'evoluzione dell' <i>enlargement</i> presidenziale	208
<i>1.1. Leale collaborazione e azione del Segretariato Generale</i>	217
2. Il Segretariato Generale come organo di rilevanza costituzionale?	228
3. Il Quirinale/ <i>Panòpticon</i> : nel nome della leale collaborazione	236
4. ... e la sua posizione nella forma di governo parlamentare italiana	240
Bibliografia	255

INTRODUZIONE

Una prospettiva in chiaroscuro della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica

Si è discusso molto sulla definizione, sul piano scientifico, più corretta da conferire al Presidente della Repubblica. Il dibattito dottrinale, iniziato a dividersi sin dai primi anni della Repubblica, non è giunto a delle conclusioni definitive, così come non vi è univocità o, quanto meno, omogeneità di giudizio nei confronti delle poche ma importanti pronunce che la giurisprudenza costituzionale ha prodotto nel tentativo, per così dire, estremo di compiere una ricostruzione quanto più razionale ed esatta sul piano dogmatico.

Questo mancato raggiungimento dell'obiettivo della razionalizzazione definitiva può ritrovare la sua "base giuridica" in alcuni incisi, tratti dagli atti dell'Assemblea costituente, durante la discussione sull'approvazione del cd. o.d.g. Perassi e dal primo alinea dell'art. 87 Cost. Il Presidente della Repubblica si sarebbe inserito nell'ordinamento come uno dei "[...] dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze della stabilità di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo [...]"¹, in quanto, come definito successivamente dal primo alinea dell'art. 87, "rappresentante dell'unità nazionale".

Perché queste due espressioni? Esse, innanzitutto, non vanno lette separatamente, in quanto la seconda rappresenterebbe un criptico ma esplicito e testuale precipitato del principio di base enucleato nella prima. Contenutisticamente, invece, da queste affermazioni si è desunto da parte degli interpreti come, da un lato, l'analisi di questa figura dovesse essere necessariamente coordinata con una molteplicità di fattori eterogenei e difficilmente catalogabili entro schemi astratti e rigidi, che costituiscono i canoni fondamentali del parlamentarismo italiano². Mentre, sotto un altro versante,

¹ Lavori Assemblea Costituente-Ordine del giorno Perassi, 4 settembre 1946, www.camera.it.

² La dottrina si è molto frammentata nel cercare di cogliere quali fossero i caratteri fondamentali che qualificerebbero l'esistenza di una forma di governo parlamentare, prendendo per buona l'accezione generale data da Mortati, per cui per forma di governo si intende "[...] il modo in cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate tra i diversi organi costituzionali [...]". C. MORTATI, *Le forme*

si è ricavato come si fosse di fronte ad un organo che, avendo ricevuto una tipizzazione a fattispecie aperta con la presenza di formule intrise di contenuti ambigui, si dovesse ricostruire sul piano ermeneutico da una stretta analisi della sua prassi: per cui solo da essa si sarebbero potuti ricavare gli eventuali scostamenti o allineamenti con le norme costituzionali³.

Quest'ultimo punto è, infatti, il tema chiave delle questioni che ruotano attorno agli studi sull'operato degli inquilini del Colle più alto. Per quanto la tipizzazione costituzionale delle prerogative del Capo dello Stato sia stata molto più definita di quelle del Governo (uno degli elementi che cataloga la fattispecie aperta del parlamentarismo italiano) esse sono da considerare, innanzitutto, prerogative che denotano una certa onnipresenza o, quanto meno, un necessario intervento ai fini garantistici, di compartecipazione effettiva o di impulso al potere di indirizzo politico.

Da queste considerazioni si desumerebbe, quindi, che le prerogative presidenziali siano interpretabili in senso decisivo grazie allo studio della prassi del Presidente, rinvenendo, poi, varie difficoltà data la mutevolezza e la varietà di contenuti che vi si ritroverebbero: nel senso che la prassi può, riguardo lo studio del Capo dello Stato, assumere il connotato di criterio interpretativo delle disposizioni costituzionali,

di governo. Lezioni, Cedam, Padova, 1973, 3. Nello specifico, il dibattito ha vissuto una spaccatura di base sul presupposto d'indagine, per cui i caratteri fondamentali e qualificanti il nostro parlamentarismo deriverebbero da dati prettamente giuridici o se, invece, si debba ritenere che essi possano rinvenirsi in situazioni di ordine anche politico e sociale. Ad esempio, sotto il primo filone vi è chi ha riscontrato che è tra la particolare modulazione dei rapporti tra organi indipendenti e sovrani che si dovrebbe riscontrare la corretta qualificazione da dare alla forma di governo, così come chi privilegia le previsioni puramente giuridiche ed il loro significato desumibile dall'interpretazione, come criterio qualificante una forma di governo, M. VOLPI, *Forme di governo*, in L. PEGORARO, *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, 142, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. amm.*, III, Giuffrè, Milano, 2010, 583-584. Mentre vi è chi sin dagli anni Sessanta ha ritenuto che la corretta chiave interpretativa del parlamentarismo italiano fosse da rinvenirsi nello studio del sistema partitico che compone il Parlamento ed il suo assetto dinamico nei rapporti con gli altri organi. L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634 e ss. Si ritiene di dover condividere e fare propria questa visione del fenomeno parlamentarista italiano, poiché meglio di tutte ha probabilmente fotografato la grande complessità della situazione italiana e individuato propriamente gli snodi cruciali, attraverso i quali è possibile dare una lettura delle dinamiche istituzionali.

³ Chiaramente il problema dell'ambiguità non va enfatizzato e reso insormontabile, ma semplicemente deve essere tenuto in debito conto poiché le risposte sugli studi sul Capo dello Stato potrebbero essere talora non definitive. Riprendendo le considerazioni di Elia sul fatto che le mutevolezze del contesto politico siano la chiave di lettura maggiore, nonché la base fondante dell'ambiguità di fondo che regna attorno al Capo dello Stato, alcuni autori affermano che "[...] quei medesimi poteri scritti in Costituzioni possono ridursi a forma esteriore o al contrario divenire pieni ed indipendenti [...] tutto questo può avvenire senza alcuna modificazione esteriore del testo costituzionale, ma semplicemente attraverso un diverso esercizio dei poteri di Capo dello Stato consentito o imposto da vicende politiche [...]". G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978, 145 ed in senso conforme L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 236-237.

criterio applicativo o fonte di produzione del diritto costituzionale. Non si vuole in questa sede disquisire su quale sia il rango giuridico più corretto da ascrivere alla fonte fatto in questione, ma si vuole far rilevare come negli studi dottrinali si sia arrivati a considerare la prassi presidenziale, modulandola variamente, entro questi tre canoni, nell'analisi di ogni singola prerogativa o del complesso delle sue funzioni⁴.

Ora, dal momento che l'indagine scientifica non può arrestarsi di fronte ad apparenti ed insormontabili difficoltà di studio ed analisi di dati empirici, di per sé, comunque molto criptici, occorre per potere cercare di fornire delle coordinate più intelleggibili ripartire da quelle che sono delle comprovate certezze raggiunte sino ad ora dalla scienza costituzionalistica.

Innanzitutto, si deve guardare come presupposto di partenza ad una certa comunanza di vedute da parte della dottrina su alcuni contenuti minimi della posizione costituzionale del Presidente. Esso, infatti, si collocherebbe entro uno spazio giuridico interpretabile a fattispecie aperta e cioè in una prospettiva di forma di governo parlamentare che mutua dall'esperienza e dalla lezione del costituzionalismo inglese di *Westminster*. Nel senso che il modello italiano è stato pensato dal Costituente, su di un sistema politico che funzionava sulla base di meccanismi di autoregolazione o, per meglio dire, sulla capacità autoregolativa dei partiti politici, che avrebbe assicurato il buon funzionamento del sistema parlamentare italiano. Perciò al venir meno di questi presupposti, sarebbe mancata altresì la possibilità di parlare di un parlamen-

⁴ Si ritiene di dover rimandare alle precisazioni necessarie effettuate dalla dottrina che ha elaborato questo concetto tripartito, per cui occorre ribadire a chiare lettere e a scopo precauzionale che il rapporto tra diritto e fatto, che è la questione generale entro la quale la teorica sulla prassi si inserisce, vada sempre e solamente ravvisato” [...] dalle possibilità consentite dal diritto [...]”. Per cui non si potrebbe pensare ad una prassi costituzionale che riscriva le norme contenute nelle disposizioni costituzionali, o che integri la disposizione in senso contrario o che applichi ponendosi in contrasto alla norma costituzionale. Vedasi A. MORRONE, *Prassi e giustizia costituzionale*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, 496-497, ID., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 6; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 236; ID., *Governo italiano*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 678-679, I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 1. Mentre, invece, ha un'accezione negativa in quanto ritiene che la prassi non disponga dei caratteri della giuridicità necessari a qualificare la forma di governo e a fungere da criterio interpretativo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 540. Vi è poi chi cerca di guardare alla prassi come canone interpretativo principalmente B. CARAVITA, *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 (Roma, 26 novembre 2010), Aracne, Roma, 2011, 99 ss., A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 35-37 ss. Invece, si dimostrano più propensi ad una funzione normativa pura A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 37 ss. C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 47 ss., D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" di Napolitano*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 61 ss.

tarismo funzionante a prescindere dall'agire di altri organi in funzione di garanzia o di altri "motori di riserva".

Quando si parla, poi, di un'altra regola che ha visto un maggioritario consenso, si fa riferimento alla nota *golden rule* del principio di inversa proporzionalità che sussisterebbe tra Presidente e sistema politico riferibile al circuito di indirizzo politico maggioranza parlamentare/governo, per cui la fisarmonica presidenziale, metafora dell'agire presidenziale, il cui mantice rappresenta l'estensione e/o l'intensione dei poteri presidenziali, suonerebbe allargandosi al diminuire della presenza e dell'attività strutturata di chi siede negli organi di indirizzo⁵. Entro questa regola generalissima la dottrina si è inserita, cercando di poter arrivare ad una razionalizzazione più compiuta di quella che è la dinamica complessiva e complessa della posizione costituzionale del Presidente e di come, per l'appunto, la carica, ovvero il mantice della sua fisarmonica, si estenda o meno con riferimento alle dinamiche del sistema politico.

Ora, prescindendo un attimo dai vari orientamenti che saranno analizzati nel corso del lavoro, quello che si vuol far rilevare in questa sede introduttiva è la legittimazione dell'"enigmatico coacervo di poteri non omogenei"⁶: la rappresentanza dell'unità nazionale che si confronta con il substrato pluralistico e frammentato del parlamentarismo italiano⁷. L'unità nazionale è emersa recentemente nel dibattito dottrinario come l'unica categoria astratta capace di poter determinare o almeno contribuire a connotare più nel concreto la complessità e la razionalizzazione del maggiore inquilino del Quirinale, ma è stata, altresì, studiata approfonditamente, poiché per la sua enigmaticità potrebbe conferire intelligibili coordinate descrittive del funzionamento dello schema aperto del parlamentarismo italiano (nelle sue componenti essenziali della prassi dei Presidenti entro dinamiche evolutive del sistema politico che compone gli organi di indirizzo).

In aggiunta, poi, le progressive risultanze dei più recenti contributi dottrinali si sono focalizzate sulla ricerca dei tratti più importanti dell'evoluzione e, forse, delle trasformazioni presidenziali che si sono consolidate notevolmente al tramonto della cd. "Prima Repubblica" per cui ulteriore merito che si ritiene di dover attribuire a chi ha tentato questa via di risoluzione scientifica è di aver individuato come alcuni profili evolutivi decisivi risultino difficilmente "addomesticabili" entro i rigidi sche-

⁵ Formula attribuita a Giuliano Amato. V. inoltre G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit.; A. MORRONE, "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica, in A. BARBERA, M. CAMELLI, P. POMBENI (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano, 1999, 91 ss., A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 49-50, 1980, 50, V. LIPPOLIS, G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Bologna, Il Mulino, 2015, 23 e ss.

⁶ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 301.

⁷ A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Giappichelli, Torino, 1997, 210, 238; A. MORRONE, *Il "Giano bifronte" del Colle più alto*, cit., 96.

mi delle teorie, per così dire, “classiche” dell’indirizzo politico costituzionale o della figura di garanzia. Per accennare un esempio su quest’ultimo punto, vi è il tema generale dell’*enlargement of functions* presidenziale, rinvenibile in una pluralità di situazioni come in tema di risoluzione di crisi del Governo, nel potere di scioglimento delle Camere o nel rinvio delle leggi, che hanno, però comportato una drastica sovraesposizione politica della figura, il *surplus* di legittimazione costante, favoriti dalla perdurante assenza di una compatta unità maggioritaria. Quest’ultimo frangente ha contribuito nel notevole sviluppo di tutte le prerogative atipiche che il Presidente dispone, nel suo ormai categorizzato “potere comunicativo”, il quale presenta, sì, molte sfaccettature, ma evidenzia perfettamente il problema di dover cercare nuove prospettive di studio, più profonde, che vanno alle radici dell’*enlargement*⁸.

Da queste “denunce” e dal presupposto che per delineare definitivamente una posizione del Presidente nel nostro ordinamento debba interpretarsi a fondo il concetto potenzialmente vario di unità nazionale, si coglie profondamente come non basti allegare la *golden rule* sopra enunciata. Infatti, per quanto seducente dal punto di vista metaforico e descrittivo ed elastica dal punto di vista dogmatico, poiché terrebbe astrattamente conto di tutte le variabili date dal parlamentarismo italiano e dalle prerogative tipiche del Quirinale, la teoria del rapporto di inversa proporzionalità tra Presidente e forze politiche, probabilmente, non darebbe interamente conto di una realtà empiricamente e contenutisticamente molto più complessa, presentando numerosi nervi scoperti che non hanno tenuto conto di una valutazione “globale” della figura del Capo dello Stato⁹.

⁸ Secondo questa dottrina A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 3 e ss., si avrebbero tre profili del potere comunicativo. Il primo è rappresentato da un potere comunicativo di tipo informativo-conoscitivo, capace di rendere edotto il Presidente su ogni questione di rilievo, il secondo è il tipico potere di persuasione o di *moral suasion* che si esterna privatamente nei confronti degli organi di indirizzo politico, mentre l’ultimo è il potere più propriamente di esternazione pubblica della propria visione su un singolo o più argomenti di dibattito pubblico. Sul tema anche la recente monografia di M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, 188 e ss. Mentre storicamente la dottrina che prima di tutte ha posto dovute riflessioni su questo tema è quella di G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, in *Arch. giur.*, 1957; ID., *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974, 1489 e ss.; ID., *Messaggio (potere di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1977, 146 e ss. e G. D’ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Maggioli, Rimini, 1985. Questi primi studi hanno avuto il merito di aver posto la questione della legittimità degli interventi presidenziali alla luce anche di una eventuale controfirma, ma soprattutto hanno posto la questione nei termini di potere comunicativo e del problema della sua rilevanza esterna nell’equilibrio con gli altri poteri dello Stato. Soprattutto Motzo ha posto in essere il problema della “necessità costituzionale” di taluni interventi del Capo dello Stato che non deve scontrarsi o pregiudicare l’iniziativa politica degli organi di indirizzo.

⁹ Si tratta della necessità di non disconoscere una certa “sovraesposizione”, politica-istituzionale ma anche mediatica ed un surplus di legittimazione che vede il Capo dello Stato molto più influente e difficilmente contrastabile in un conflitto istituzionale. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica*

Per queste ragioni lo studio che si vuol proporre parte da una prospettiva, per così dire, rovesciata e più profonda. Le impostazioni tradizionali della dottrina muovono i propri assunti sulla scorta di un'analisi effettuata su quelli che si potrebbero definire gli *output* presidenziali: vale a dire le risultanze prodotte dall'operato dei Capi di Stato susseguiti nell'arco della storia repubblicana, le determinazioni finali espresse sia sulla base delle prerogative presidenziali tipiche sia su quelle più propriamente atipiche. Tramite questa diversa prospettiva, che si vuol proporre, si cerca di approfondire lo studio sulla "meccanica" interna del complesso organo presidenziale, su come effettivamente la macchina del Quirinale, rappresentata dalle strutture afferenti al Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, lavori in esecuzione degli indirizzi espressi dal Presidente per poter espletare al meglio il proprio mandato. Profilo che è stato poco studiato dalla dottrina, che ha ricevuto pochi contributi monografici¹⁰, ma che si potrebbe rivelare di grande interesse poiché risponderebbe ad un quesito di natura generale di rilevante significato: capire come l'organizzazione interna, a partire dagli *input* dati dal Presidente stesso possa contribuire a elaborare, plasmare ed eseguire gli indirizzi a monte per arrivare, infine, a quei famosi *output* presidenziali che sono entrati nella maggioranza degli studi sino ad ora effettuati.

L'attività interna del Segretariato, infatti, costituirebbe una sorta di cartina di tornasole, un riscontro effettivo dell'agire presidenziale, partendo dal presupposto che aiuterebbe a definire "globalmente" l'organo costituzionale Capo dello Stato, su

in trasformazione, cit., 1; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, 284 e ss.; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 47 e ss.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 21 e ss.

¹⁰ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973; B.M. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974; N. OCCHIOCUPO, *Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma, 1991, *ad vocem*; E. PROVIDENTI (a cura di), *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. L'attività degli Uffici nel settennato Einaudi, 1948-1955*, Bulzoni, Roma, 1992; P. MESCHINI, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Studi senesi*, 1, 1996, 193-220; P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989; C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2005, 71-109; P. CARUCCI, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in R. EINAUDI (a cura di), *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Banca d'Italia, L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Catalogo della mostra (Roma, Palazzo del Quirinale, 13 maggio-6 luglio 2008), Roma, 2008, 187-191; A. BURATTI, "Preferirei di no". *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2, 2014; P. CARUCCI, *Fonti per la storia della Presidenza della Repubblica. Le Carte e la Storia*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 2015; M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il Colle più alto. Ministero della Real Casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017.

come e tramite quali presupposti si è arrivati ad alcune delle determinazioni che si sostanziano negli *output* presidenziali.

Quindi, per un verso, si cercherà di fornire una prospettiva di studio, per poter esaminare scientificamente la figura del Quirinale o quantomeno da questa prospettiva si potrà cogliere come effettivamente la macchina del Quirinale lavori sulla base di alcuni obiettivi istituzionali, posti dall'indirizzo generale e a monte del Presidente. Sotto un altro aspetto, si cercherà di ricostruire l'attività svolta nel sottotraccia del riserbo istituzionale e di lì carpire in che modo le decisioni finali presidenziali siano state scolpite dalla prassi del Segretariato e di come questa prassi abbia conferito linee guida fondamentali per la qualificazione della posizione costituzionale del Presidente.

Il lavoro sarà strutturato suddividendo la ricerca in tre parti. Nella prima si affronteranno gli istituti protagonisti in una prospettiva, per così dire, "statica", nel senso che si procederà nel delineare quella che è l'organizzazione giuridica interna della Presidenza della Repubblica, guardando, anche brevemente, ad una prospettiva storica durante il periodo monarchico. A conclusione della prima parte del lavoro, successivamente, si cercherà di rispondere a dei quesiti sulla natura giuridica dell'apparato servente della Presidenza e sul problema della sussistenza o meno di profili di autonomia costituzionale con focus specifici sull'autonomia normativa (da quest'ultima analisi si potrà comprendere appieno come giuridicamente gli apparati serventi del Quirinale vadano considerati e qualificati). Mentre sul tema dell'autonomia normativa si potrebbero trarre importanti rilievi su come sul piano della gerarchia delle fonti il potere del Presidente di disciplinare la propria organizzazione si collochi e quali riferimenti sul piano generale si possano trarre nella considerazione complessiva della figura presidenziale.

La seconda parte della ricerca tenterà di esaminare e ricostruire la prassi di alcuni uffici del Segretariato nell'attività servente all'espletamento di importanti prerogative presidenziali; tramite l'analisi della casistica sulle tre prerogative prescelte, si cercherà di far rilevare delle prime risultanze della prospettiva di studio che si vuol proporre e quali i più immediati effetti di natura costituzionale.

Da quest'analisi sul funzionamento dell'elaborazione dei dati *input* l'obiettivo si sposterà in sede nella terza e conclusiva parte, ripartendo dai presupposti sulla posizione costituzionale del Presidente sino ad ora enunciati e sviluppando delle considerazioni finali sulla suddetta posizione tramite la prassi del Segretariato. Questo poiché la considerazione per così dire "globale", che si cercherà di dare entro i limiti dei *case studies* prescelti (rinvio delle leggi, potere di grazia e scioglimento anticipato delle Camere), del Capo dello Stato potrebbe fornire ulteriori dati utili a considerare soluzioni agli annosi quesiti: a) a quale modello astrattamente considerabile si può fare riferimento quando si parla di Presidente della Repubblica nell'ordinamento italiano; b) quali i limiti, le incompatibilità e quali i potenziali evolutivi di tale modello entro la forma di governo parlamentare italiana.

PARTE I

LE STRUTTURE SERVENTI DEL QUIRINALE
TRA MONARCHIA E REPUBBLICA
E L'ORDINAMENTO DEL SEGRETARIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

CAPITOLO I

L'AMMINISTRAZIONE INTERNA DEL QUIRINALE NELL'ESPERIENZA MONARCHICA E REPUBBLICANA

SOMMARIO: 1. L'esperienza storica del Ministero della Real Casa. – 2. La genesi dell'art. 84 ultimo comma della Costituzione e la legge n. 1077 del 1948 istitutiva del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. – 3. I mutamenti delle strutture nell'esperienza delle varie Presidenze della Repubblica. – 3.1. Il Segretario Generale come architrave dell'amministrazione quirinalizia. – 3.2. L'evoluzione storica delle strutture di vertice: l'interpretazione costituzionale delle prerogative del Capo dello Stato dei singoli inquilini del Quirinale e le modifiche alla struttura del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. – 3.2.1. (*Segue*)... Gli Uffici e Servizi del Segretariato Generale. – 3.3. L'attuale organigramma

1. L'esperienza storica del Ministero della Real Casa

La nascita del concetto di Stato moderno evidenziò in modo chiaro che l'organo a capo dello Stato (che fosse monarchico o repubblicano) dovesse necessariamente dotarsi di un apparato di beni materiali e di strutture burocratiche, che fossero funzionali all'espletamento delle sue prerogative e all'amministrazione della dotazione¹. Questo concetto venne a marcarsi maggiormente con le prime limitazioni per legge dei beni in dotazione al Capo di Stato; questa, infatti, rappresenta una delle prime conquiste degli ordinamenti liberali, dato che nello Stato assoluto si ritenne implicito che tutto il patrimonio dello Stato fosse in mano al Monarca, e rappresenta altresì come uno degli obiettivi da attuare fosse stato poi quello di arrivare ad impedire che in capo a quest'ultimo si fosse arrivato a costituire un eccessivo e sproporzionato patrimonio privato.

¹ Un primo prototipo può senza dubbio riferirsi alla corte di Luigi XIV e dei suoi consiglieri che indirizzavano le sue politiche assolutistiche all'alba del Trattato di *Westfalia* del 1648, che coincide con la nascita dello Stato moderno. Già nel Medioevo era presente questa necessità. E.H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale* (*The King's Two Bodies*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1957), Einaudi, Torino, 1982.

Il primo storico tentativo di porre limiti alla “fame di denaro” del Monarca coincide con l’avvento della dinastia degli *Orànges* in Inghilterra nel 1689 con la cd. “lista civile”². Essa fu per l’appunto una lista di spese autorizzate ed iscritte al bilancio dello Stato in capo al Monarca per il proprio sostentamento e per amministrare i suoi beni predeterminati con legge. Dagli *Orànges* il modello si propagò per tutta Europa: in Francia venne introdotto nel 1790 sotto l’impeto della Rivoluzione francese, mentre in Italia ottenne dei primi riscontri nel Regno delle Due Sicilie con la legge del 21 marzo 1817³. Ma il modello italiano di maggiore interesse rimase senza dubbio quello sabauda, che avrebbe costituito la premessa per le successive normative, costituzionali e no, del futuro periodo repubblicano.

Da un editto del 14 dicembre 1818, quindi sotto il Regno di Sardegna, si evince già una prima distinzione tra patrimonio privato del Sovrano e beni in dotazione alla Corona, sulla falsariga del modello inglese e del modello borbonico. Le strutture che si fecero carico della gestione amministrativa della dotazione della Corona sabauda si chiamarono Agenzie: entità deputate alla gestione, facendo riferimento alle categorie gius-privatistiche, fino ad ottenere la qualifica effettiva di Ministero regio nel 1853 dopo la concessione dello Statuto Albertino⁴.

Lo stesso Statuto per il tramite degli artt. 19 e 20⁵ compì un primo passo significativo nella qualificazione giuridica da attribuire alle strutture serventi la Corona: da un lato, si incluse una somma di denaro da stabilirsi e di una sorta di inventario di beni immobili e mobili in dotazione alla Corona, mentre sotto un altro versante si prevede la possibilità di ulteriori accrescimenti⁶. Le norme costituzionali citate

² M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto. Ministero della Real Casa, Segretario Generale, Presidenti della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017; A. BRUNIALTI, *Lista Civile*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Giuffrè, Milano, 1934; V.E. ORLANDO, *Lista civile*, in *Nuovo Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, 1900.

³ B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974, 6; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1932, 179, A. TODD, *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, prefazione di A. Brunialti, III, Utet, Milano, 1886, 166.

⁴ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 7.

⁵ L’art. 19 recitò: “La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni. Il Re continuerà ad avere l’uso dei reali palazzi, ville e giardini e dipendenze, nonché di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un Ministro responsabile. Per l’avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l’avvenimento del Re al Trono”. Mentre il 20 aggiunse: “Oltre i beni, che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli che potrà in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito, durante il suo Regno. Il Re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili, che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà”. F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Utet, Torino, 1909, 259, 583 e ss.

⁶ La prima parte recitava testualmente: “La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale, che risulterà dalla media degli ultimi dieci anni. Il Re continuerà ad avere l’uso dei reali palazzi,

sancirono in effetti un mutamento di paradigma anche costituzionale sulla nuova posizione costituzionale del Monarca sabauda: se, infatti, da un lato, sarebbero stati prefissati gli inventari di immobili e di emolumenti con legge in modo da sopprimere l'idea feudale di Stato patrimoniale (per cui beni dello Stato e beni del Monarca non venivano distinti), d'altro canto si lasciarono alcuni spiragli per un buon margine di spesa finanziaria. Infatti, il paradigma costituzionale mutato con la fine dello Stato patrimoniale sarebbe poi stato indice di un lento ma inesorabile ridimensionamento politico ed istituzionale del Monarca nelle funzioni di indirizzo politico a vantaggio del Parlamento e del Governo⁷. Fatto sta che si iniziò a seguire quello che al tempo venne ritenuto il modello di riferimento privilegiato, ossia la monarchia parlamentare britannica. Quest'ultimo consistette in un regime di separazione tra beni dello Stato e patrimonio della Corona e venne preso in considerazione dallo Statuto, che consentì ad un Ministro responsabile di redigere un inventario di tutti i beni mobili e di stabilire di poter rimodulare la dotazione. Il principio che si desunse dalla lettera della disposizione fu quello della possibilità di un controllo parlamentare sul *quantum* di beni e sul patrimonio in modo da poter iscrivere le spese a bilancio statale⁸.

Per "Ministro" lo Statuto non si riferì ad un membro dell'Esecutivo di governo responsabile dinanzi al Parlamento ma, in senso atecnico, ad un alto dignitario di Corte, che sarebbe divenuto ufficialmente il Ministro della Real Casa con l'istituzione della stessa Real Casa grazie al regio decreto n. 870 del 20 gennaio 1849. Non venne acclarato, inoltre, se questa figura fosse stata inquadrata tra i "consiglieri" politici del Re, presenti alle dipendenze del Sovrano. Infatti, fu vigente all'epoca un Consiglio del Re, creato da Vittorio Emanuele I il 17 febbraio 1717 e fu composto da otto Ministri di Stato: si trattò dell'organo consultivo del Sovrano, permanente ed irresponsabile nei confronti del Governo.

ville, giardini e dipendenze, nonché di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto l'inventario da un Ministro responsabile". Mentre la seconda parte recitava: "Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l'avvenimento del Re al trono". Quest'ultima fu pensata in quanto risultò concreta la possibilità di un passaggio ad un Regno più ampio come quello italiano essendo in corso la Prima Guerra d'Indipendenza.

⁷ Importante precisare come il ridimensionamento della Monarchia non portò mai ad un passaggio verso il ridimensionamento operato verso la Corona britannica e, come la dottrina e la storia costituzionale ebbero modo di inquadrare, si mantenne se non in forme molto particolareggiate nella Corona sabauda un importante motore politico-istituzionale. V. *infra* Parte I, Cap. 1, par. 2. Si veda M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 9, dove si cita anche l'importante qualificazione data Giuseppe Maranini in G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1948-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967.

⁸ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, Civelli Editore, Firenze, 1898, 236, F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 583 e ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1940, 230 e ss.; C.A. BIGGINI, *Natura giuridica dell'amministrazione della Corona*, in *Studi Sassaresi*, XIII, 1935, 201 e ss.

Il Ministro della Real Casa sarebbe divenuto, comunque, stando alla lettera dell'art. 19, il primo responsabile dell'amministrazione della dotazione della Corona e sarebbe stato, poi, coadiuvato da due altri dignitari: il Primo Aiutante di Campo ed il Prefetto di Palazzo⁹. In generale, l'obiettivo del decreto n. 87 fu un primo importante tentativo di scolpire nei riguardi della Real Casa la presenza di una dualità di funzioni da espletare: 1. la gestione della dotazione della Corona regia e delle finanze a disposizione del Monarca; 2. il supporto all'esercizio delle funzioni regie costituzionalmente previste dallo Statuto.

Fu però, come accennato, un primo tentativo che si scontrò con molte delle consuetudini che l'allora Casa reale Savoia cercò di mantenere e che impedì all'inizio di concentrare la direzione e la responsabilità gestionale di questa dualità nelle mani del solo Ministro. Sul tema, infatti, del supporto alle funzioni costituzionali del Monarca, l'allora Sovrano Vittorio Emanuele II tentò di mantenere ben salda la prerogativa regia del Comando supremo delle Forze armate, provvedendo nella Real Casa a costruire parallelamente alla direzione da parte del Ministro la cd. "Casa Militare", gestita direttamente dal Primo aiutante di campo, mentre sarebbe rimasta ad appannaggio del Ministro della Real Casa la gestione amministrativa della dotazione regia. Sicuramente, queste considerazioni si legano a fattori costituzionali e storici: da un lato, il tema del dualismo tra Corona e Parlamento e la necessità per il Monarca di preservare una zona di influenza politico-istituzionale, d'altro canto, dato l'allestimento di numerose campagne belliche per l'unità nazionale sarebbe stato prudente lasciare al futuro simbolo di aggregazione politica e sociale, la Corona, la possibilità di giocare un ruolo chiave per la costruzione del futuro Stato unitario.

A seguito soprattutto della particolare vicenda del Governo Menabrea, Primo aiutante di campo del Re nominato Presidente del Consiglio, e del suo Ministro delle Finanze ex dignitario della Real Casa, Luigi Guglielmo Cambray-Digny, e del protagonismo avuto da Vittorio Emanuele II iniziò ad animarsi il dibattito parlamentare intorno la natura giuridica delle strutture serventi il Monarca. Il caso avvenne dopo la censura del Parlamento e le susseguenti dimissioni del Ministro degli Interni Gualtieri e la sua nomina a Ministro della Real Casa. Ne seguì un'interpellanza parlamentare sull'opportunità di tale scelta che il Governo Menabrea respinse accreditando i membri della Real Casa come "agenti privati della Corona"¹⁰.

Gualtieri e successivamente Rattazzi vennero accusati di aver politicamente influenzato l'operato del Sovrano, ma nelle discussioni parlamentari che ne susseguirono emersero due fattori determinanti: 1. I Ministri interpellati risposero che le nomine non erano di competenza governativa e che vigeva un legame di stretta

⁹ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 9.

¹⁰ *Ibidem*, 11.

fiducia con il Sovrano per cui era impossibile intervenire giuridicamente se non censurare politicamente. 2. Benché vi fosse stata la controfirma del Governo sugli atti di nomina dei dignitari della Real Casa, essa sarebbe risultata essere solo un controllo formale e volto a rendere conoscibili i nomi dei dignitari regi. Le questioni vennero, così, entrambe risolte con la revoca dei loro incarichi da parte di Vittorio Emanuele II e Umberto I, che ritennero per correttezza costituzionale di dover rendere immune il loro magistero dalle critiche¹¹. La questione venne poi risolta dal successivo Presidente del Consiglio, Giovanni Lanza, il quale fece pressioni sul Re affinché optasse per sostituire il Ministro della Real Casa, affermando poi in via di prassi che ogni nomina di un Ministro della Real Casa dovesse passare per il parere del Consiglio dei ministri¹².

La *querelle* costò, poi, alla Corona la necessità di adeguare, da un lato, la Real Casa alla progressiva espansione dello Stato unitario, ma, d'altro canto, i riflettori del Parlamento rimasero puntati sul rischio dell'eccessiva ingerenza delle strutture sull'attività regia e sui pericoli di favoritismo di un *enlargement* della prassi sulle prerogative regie previste dallo Statuto. Ragion per cui, dopo l'annessione di Roma e l'alternanza tra Destra e Sinistra storica si manifestò il decisivo monopolio delle funzioni di indirizzo politico in capo a Parlamento e Governo tentando di spostare il baricentro della forma di governo sul modello della monarchia parlamentare di stampo britannico. Al Re rimase la quasi simbolica possibilità di nomina e di influenza degli alti ranghi delle Forze armate, utilizzando la costola della Real Casa, la "Casa Militare", ma il Sovrano Umberto I si adoperò avvalendosi della collaborazione del suo Ministro della Real Casa, Giovanni Visone, per una riforma consistente delle strutture serventi reali¹³.

L'attività di Visone si concretizzò in tre regi decreti (27 gennaio 1878, 25 luglio 1880 e 30 giugno 1886), nei quali venne abolita la Segreteria particolare del Re, potenziato il ruolo del Ministro della Real Casa come unico responsabile della gestione della dotazione e del supporto alle prerogative regie con esclusione degli affari militari (ad appannaggio del Primo aiutante di campo). Venne poi istituito

¹¹ Sul piano più strettamente giuridico, le questioni sfociarono nell'emanazione del R.D. n. 466 del 1901, che prevede che la nomina fosse deliberata ufficialmente dal Consiglio dei ministri in modo da rendere il Governo pienamente responsabile di questi atti regi e soprattutto di rendere la detta prerogativa di esclusiva governativa: l'effetto più immediato risiedette comunque nell'aver reso formalmente il Ministro una sorta di figura di interfaccia tra Sovrano e Governo si veda G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, cit., 502 e ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, 279-281, G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978, 59, B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 88 ss.; V. CRISAFULLI, *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, in *Stato e Diritto*, 1943, 36 e ss.

¹² M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 11.

¹³ *Ibidem*, 13-15.

il ruolo “unico” per gli strutturati della Real Casa affermando per la prima volta un’ autonomia organizzativa della Real Casa e suggerendo una qualificazione giuridica della Real Casa come ente di natura pubblica. Intermezzo di queste importanti riforme, che avrebbero poi scolpito decisamente anche il futuro Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, fu il regio decreto n. 406 del 14 novembre 1901, che rivoluzionò i rapporti tra Real Casa ed Esecutivo, consentendo che le tre nomine regie principali (Ministro, Primo aiutante e Prefetto di Palazzo) venissero previamente deliberate dal Consiglio dei ministri su proposta regia. La loro nomina fu, fino al 1901, di esclusiva competenza regia, seguendo il dettato dell’art. 19 dello Statuto albertino, così come la revoca: il già accennato parere del Governo, con il 1901, si trasformò in una deliberazione ufficiale del Consiglio dei ministri¹⁴.

Le riforme ottenute da Visone sotto il regno di Umberto I vennero, poi, potenziate nel 1912 dal Ministro della Real Casa, Rattazzi, sotto l’egida di Vittorio Emanuele III, il quale provvide a dislocare in otto direzioni provinciali gli uffici della Real Casa: sicuramente la dislocazione territoriale fu indice dell’importanza e della vastità del patrimonio in dotazione della Corona lungo tutto il territorio nazionale, ma non contribuì probabilmente a rendere la figura regia più vicina all’intero territorio nazionale¹⁵ né tanto meno influente verso gli organi di indirizzo politico se non per la gestione degli affari di guerra e delle Forze armate.

Al termine dell’età giolittiana e con l’avvento del fascismo si ebbe la caduta del regime liberale e un ridimensionamento ancora più consistente del peso della Monarchia. Per quanto, comunque, il regime fascista rimase molto attento nell’evitare lo scontro con la Corona, Mussolini fece sì che la stessa Real Casa potesse mantenere l’autonomia contabile e disciplinare autonomamente lo status giuridico e le carriere dei propri dipendenti tramite i regi decreti n. 165 del 1919 (emanato in età prefascista ma sul quale il regime mussoliniano non espresse riserve) e n. 289 del 1926. Autorevole dottrina attribuì questo atteggiamento alla scarsa considerazione

¹⁴ Come si vedrà a breve, il ruolo del Governo è di mero controllo formale sulla nomina e sulla revoca e fu solo un tentativo di valorizzare la responsabilità giuridica e l’influenza nelle scelte finali del Monarca.

¹⁵ Non andrebbe poi trascurato un altro tema di cruciale rilievo politico-istituzionale. L’unificazione nazionale portò numerosi conferimenti alla dotazione del Monarca di beni immobili e non appartenenti agli spodestati sovrani regionali: uno su tutti il Papa-Re e tutta la dotazione del Quirinale. L’ingresso nella dotazione regia della proprietà dei beni comportò un logico e susseguente incremento degli emolumenti e della lista civile in favore del Monarca contribuendo al deficit, già altamente significativo, del bilancio statale. Solo con la morte di Vittorio Emanuele II venne posta la questione a livello istituzionale sulla necessità di un taglio netto al patrimonio reale e si ottenne un primo importante risultato solo nel 1919 con il R.D. n. 1792 che tagliò drasticamente la lista civile e riqualificò parte del patrimonio da dotazione della Corona a demanio dello Stato. Il risanamento sarebbe arrivato durante il periodo fascista e durante il Ministero della Real Casa di Pietro Acquarone.

del peso politico che il regime ebbe delle strutture serventi del regio Quirinale¹⁶: la medesima corrente dottrinaria evidenziò come il peso della consulenza giuridica su poteri come la promulgazione e l'esame dei disegni di legge fosse di appannaggio del Consiglio di Stato, emanando pareri formali secondo il dettato della legge n. 3706 del 30 ottobre 1859¹⁷.

L'ultimo acuto della Real Casa prima del crollo fascista e monarchico si ebbe con il Ministero di Pietro Acquarone, il quale venne nominato nel 1939. Costui fu una personalità politica molto vicina a Vittorio Emanuele III, nominato, poi, anche Senatore del Regno per i suoi meriti nella contribuzione fiscale a seguito di importanti successi imprenditoriali e con un passato da Generale di Brigata dell'Esercito italiano. I commentatori lo definiscono una personalità estremamente dinamica con spirito riformatore del *management* interno della Real Casa e molto ben indirizzata ad una sapiente gestione dei rapporti diplomatici all'esterno del Quirinale.

Da un lato, l'impronta di Acquarone si concretizzò nell'iniziativa decisiva assunta per l'emanazione dei regi decreti del 10 marzo 1939 e 16 settembre 1940 sulla delimitazione particolarmente dettagliata delle competenze dei singoli dignitari di Corte e sulle attribuzioni da separare e da ascrivere tra i membri della Corte reale e gli alti funzionari della Real Casa¹⁸. L'obiettivo, molto ambizioso, in quanto la presenza di una Corte del Re riuscì sempre a rendere confusionari i meccanismi decisionali intorno al Monarca, fu quello di limitare e relegare la Corte verso il cerimoniale quirinalizio e, d'altro canto, di sancire ufficialmente i compiti del Ministro e degli altri dignitari afferenti alla Real Casa. Ne scaturì un potenziamento decisivo del ruolo del Ministro come a capo di tutto il personale della Real Casa e come coordinatore delle attività di gestione amministrativa interna della dotazione, di "relazioni esterne" del Quirinale con le altre istituzioni, di proporre le nomine e le revoche dei funzionari al Sovrano e di redigere il bilancio della Real Casa. Infatti, Acquarone trasformò la carica in consigliere politico "privilegiato" del Monarca, mantenendo inoltre una funzione importante di segreteria particolare del Sovrano¹⁹.

Questi ultimi poteri, in particolare, derivarono dal già citato R.D. del 16 settembre 1940 e questa soluzione farebbe propendere nel considerare questa figura come in una posizione sovraordinata rispetto agli altri dignitari della Corte. Il procedimento di nomina del Ministro della Real Casa rimase, invece, come disciplinato dal R.D. n. 466 del 14 novembre 1901, così come per il Primo Aiutante ed il Prefetto: dai regolamenti interni del Ministero sarebbero provenute le nomine, altresì, per

¹⁶ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 49-50.

¹⁷ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 331-333.

¹⁸ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 51-52.

¹⁹ I. BRUNELLI, *Dell'istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Zanichelli, Bologna, 1895, 96, D. BARTOLI, *La fine della monarchia*, Mondadori, Milano, 1957, 223, G.F. BIANCHI, *Il 25 luglio: crollo di un regime*, Mursia, Milano, 1963.

il personale funzionario dipendente²⁰. Per quanto riguarda, invece, il trattamento retributivo e previdenziale sarebbe stato compito dello Stato il dover corrispondere gli emolumenti²¹.

La dinamicità di Acquarone determinò, quindi, l'emersione ufficiale del Ministro della Real Casa come effettivo epicentro dell'apparato servente le funzioni costituzionali ed amministrative del Monarca sul piano interno e come "diplomatico" epicentro di intermediazione politica ed istituzionale tra il Monarca e gli organi di indirizzo politico: una sorta di dualità di funzione che avrebbe di lì in poi costituito uno dei capisaldi del funzionamento del futuro Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

Se si vuol, però, trovare il riscontro decisivo, affinché si possa parlare di emersione del Ministro della Real Casa ed il suo peso decisivo nel supporto alle prerogative costituzionali del Monarca, bisogna fare riferimento al caso dell'arresto di Mussolini del 25 luglio 1943, che fu un episodio assai indicativo della crucialità della figura del Ministro della Real Casa raggiunta grazie all'attività di Acquarone. Com'è noto agli annali, gli eventi bellici e politici della primavera-estate del 1943 determinarono il crollo del regime fascista, segnato dapprima con l'arresto di Mussolini dopo la "sfiducia"²² del gran Consiglio del Fascismo con l'approvazione dell'o.d.g. Grandi e la conseguente nomina regia di Pietro Badoglio a capo del Governo. Due mesi prima dell'arresto di Mussolini la Real Casa giocò un ruolo particolarmente attivo nel supporto al Monarca nelle decisioni da prendere e la persona di Acquarone venne impegnata in una serie di colloqui con personalità antifasciste come Ivanoe Bonomi e Marcello Soleri, le quali richiesero al Re che intervenisse affinché si appropriasse delle sue prerogative costituzionali di nomina e revoca del Governo a seguito dell'imminente sbarco degli Alleati in Sicilia²³. Dal primo incontro con Bonomi del 26 maggio

²⁰ F. RACIOPPI, I. BRUNELLETTI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 258; G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, cit., 236; B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 10.

²¹ Autorevole dottrina ha tracciato come anche nelle corrispondenze private rinvenute nei vari Archivi storici venga mostrata una certa deferenza del Monarca nei confronti del Ministro della Real Casa. Senza contare come l'intraprendenza di Acquarone si manifestò altresì nella scaltra scelta di far nominare nel 1943 la moglie come Dama d'Onore di Maria José del Belgio, moglie del Luogotenente generale del Regno, il Principe di Piemonte Umberto, M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 52.

²² Il virgolettato è d'obbligo in quanto non trattasi di un atto di sfiducia comportante obbligo giuridico di dimissioni per l'allora Duce del fascismo, Mussolini. L'approvazione dell'o.d.g. Grandi in seno al Gran Consiglio del Fascismo fu un voto dall'alto significato politico, che portò Mussolini dinanzi al Re in una posizione di non più totale supremazia della gestione della cosa pubblica del Regime.

²³ G.F. BIANCHI, *25 luglio: crollo di un regime*, cit., 377 e ss. Nell'incontro del 26 maggio Acquarone riportò i suoi timori e quelli del Re sui rischi di un colpo di spugna monarchico verso Mussolini con riguardi alla posizione tedesca. Bonomi riportò ad Acquarone sin da quel primo colloquio l'idea di procedere con un Governo, composto da personalità militari che gestisse l'invasione Alleata a Sud e la possibile "vendetta" nazista a Nord.

1943, Acquarone ricevette pressioni anche dal Principe Umberto affinché il Sovrano prendesse posizione. Agli inizi di giugno i colloqui si fecero più frequenti e insistenti e coinvolsero anche il Primo Aiutante di Campo del Monarca, il Generale Puntoni, il quale si dimostrò da subito meno scettico di Acquarone sulle possibilità per il Monarca di esercitare le prerogative previste dallo Statuto Albertino (art. 65 sulla possibilità per il Re di nominare e revocare direttamente i propri Ministri) e dall'art. 2 della Legge Acerbo del 24 dicembre 1925 n. 2263, secondo cui il Monarca poteva far valere direttamente la responsabilità del Capo del Governo nei suoi confronti²⁴. Le titubanze e timori per la stabilità e il futuro della Corona da parte di Vittorio Emanuele III costrinsero Acquarone a continuare il dialogo con queste personalità, aspettando l'evolversi degli eventi sul fronte siciliano e all'interno del Pnf.

La svolta avvenne nella metà di giugno con i contatti avviati da Dino Grandi e Galeazzo Ciano sulla possibilità di "sfiduciare" Mussolini tramite una deliberazione del Gran Consiglio del Fascismo²⁵; la mossa interna al Pnf portò Acquarone a mostrarsi più propenso a fare pressioni sul Re per una soluzione netta che prevedesse l'uscita di scena di Mussolini. I dialoghi tra Acquarone e la "fronda" di Grandi all'interno del Pnf si incentrarono molto sui possibili nomi alla guida del futuro Governo oltre che sulla composizione e sulla loro provenienza: se mantenere profili politici, vicini al Pnf o se procedere con un Governo formato esclusivamente da personalità militari o di matrice antifascista. Nei carteggi che ne susseguirono emersero i nomi di Badoglio, Bonomi e dello stesso Grandi, ma con il collasso dello Stato Maggiore dell'Esercito con l'avanzata alleata al Sud, Vittorio Emanuele informò Acquarone della sua preferenza per Badoglio e per un esecutivo di matrice militare e leale alla Corona²⁶. Dalla metà di luglio il Ministro della Real Casa cooperò, inoltre, assieme a Grandi anche con l'avv. Mario Zamboni, Presidente della Camera dei Fasci e delle Cooperazioni, per l'inizio della stesura dei decreti di nomina del futuro Governo. Alla vigilia della riunione del Gran Consiglio del Fascismo, Acquarone e Grandi disposero tutte le bozze definitive dei decreti che avrebbero sancito la fine del Governo

²⁴ *Ibidem*, 381-382, in qualità di Primo Aiutante di campo del Re il Gen. Puntoni fu informatissimo di tutti i reali sviluppi dell'avanzata Alleata in Sicilia e del collasso militare italiano e, per queste ragioni, fu probabilmente tra i membri della Real Casa quello più propenso ad una soluzione drastica che comprendesse l'allontanamento di Mussolini.

²⁵ Già dal 3 giugno Dino Grandi, in qualità di Presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e di autorevole membro del Gran Consiglio del Fascismo, lamentò con il Re e con il Ministro della Real Casa dell'urgenza di un intervento regio, cogliendo, però, come il Re avesse bisogno di agire sulla base di una copertura politico-istituzionale e con un atto di forza dello stesso Pnf verso Mussolini.

²⁶ *Ibidem*, 417 e ss. Dino Grandi potenziò molto la sua opera di persuasione tenendo stretti contatti con tutta la Corte regia, dal Principe Umberto sino al Generale Puntoni. L'aver convinto l'ambiente Savoia dell'imprescindibilità di un'uscita di scena di Mussolini convinse Acquarone a fare breccia su Vittorio Emanuele III e a discutere nel dettaglio del nome del successore e della composizione del futuro Governo.

Mussolini e la nomina di Badoglio e Grandi si premurò di far recapitare al Quirinale l'originale dell'o.d.g. della "sfiducia" a Mussolini (non si parla di sfiducia nell'attuale accezione giuridica, ma bensì nel senso politico di parere reso dal più alto organo di partito e dall'organo costituzionale che fece da tramite tra il Pnf e l'allora Capo del Governo)²⁷. Con l'approvazione dell'o.d.g. Grandi nelle ore precedenti il colloquio tra il Monarca e Mussolini, Acquarone definì assieme a Zamboni, Grandi e Puntoni, i passaggi procedurali per la revoca, l'arresto e la nomina di Badoglio, oltre che la gestione dei contatti con gli alti vertici militari e con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per le modalità dell'arresto, del trasferimento e per l'occupazione delle postazioni radio della Capitale in attesa che fosse data la notizia solo da fonti ufficiali vicine alla Monarchia e non al regime fascista²⁸.

L'impronta di Acquarone sarebbe, infatti, rimasta intatta anche con l'ultimo Ministro della Real Casa e suo successore, Falcone Lucifero, il quale mantenne lo stampo di uomo diplomatico del Luogotenente Umberto di Savoia nel delicatissimo e drammatico biennio segnato dalla guerra civile di liberazione e della transizione costituzionale al seguito del compromesso di Salerno stipulato con la supervisione giuridica di Enrico De Nicola²⁹.

Traspare, quindi, la presenza di una struttura organizzativa con funzioni consultive e amministrative con una conformazione molto particolare e un legame inscindibile con l'effettiva posizione costituzionale assunta dal Monarca sia nelle

²⁷ Il carteggio tra Acquarone e Grandi, in parte pubblicato in appendice dall'opera di Bianchi, include un'importantissima lettera firmata da Grandi e rivolta ad Acquarone del 25 luglio in cui Grandi inviò la copia originale dell'o.d.g. di lì discusso e approvato dal Gran Consiglio del Fascismo, e la bozza dei due decreti reali di cui discussero nei giorni precedenti, *ibidem*, 506 e ss.; 924 e ss. I due schemi di decreti reali, preparati da Grandi, riguardarono "[...] l'abolizione della Camera dei Fasci e Corporazioni ed il ripristino della Camera dei deputati secondo lo Statuto del Regno [...] la soppressione del Gran Consiglio del Fascismo". La raccomandazione di Grandi ad Acquarone fu di predisporre questi decreti solo nel caso in cui "[...] le decisioni del Sovrano siano quello che si sperano [...]".

²⁸ *Ibidem*, 674 e ss. Acquarone fu decisivo nella gestione delle notizie e nel prevenire che eventuali fughe potessero compromettere la bontà dell'operazione e creare ulteriori incidenti diplomatici verso gli Alleati e la Germania nazista. Acquarone si prese cura dei carteggi in cui indicò come l'ordine di arrestare Mussolini provenisse esclusivamente dal Re, così come l'alto valore politico dell'o.d.g. Grandi portò il Re a considerare la figura di leadership di Mussolini come politicamente finita e spia decisiva affinché la guida politica del Paese potesse cambiare. Decisive furono, inoltre, le dichiarazioni ufficiali curate da Acquarone, che provennero *in primis* dal Quirinale e tramite le quali venne garantita la base giuridica dell'art. 65 dello Statuto Albertino e dell'art. 2 della legge n. 2262 del 1925, che mantennero nella persona del Re il potere di procedere alla revoca e alla nomina del Governo e dei Ministri. Esempio fu il noto comunicato radio delle dimissioni di Mussolini e della nomina di Badoglio delle 22.45 del 25 luglio, dopo che la Real Casa coordinò l'occupazione delle stazioni radio assieme all'Arma dei Carabinieri.

²⁹ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 4-5.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 396; G. DE CESARE, *Enrico De Nicola e la questione istituzionale*, in AA.VV., *La Costituzione e la democrazia italiana*, Vallecchi, Firenze, 1969, 155 e ss.

prerogative attribuitegli dallo Statuto Albertino sia nella prassi. Se da un lato la Real Casa vide drasticamente ridotto il suo peso con l'avvento dell'ordinamento unitario³⁰, con il crollo del regime fascista si gettarono le solidissime basi giuridiche per la creazione di un apparato servente non solo dedito all'amministrazione della dotazione della Corona e del patrimonio privato del Re, ma proiettato in futuro ad assumere un crescente peso decisionale nell'attività consultiva interna e diplomatica esterna per l'esercizio delle funzioni costituzionali in capo al futuro Presidente della Repubblica.

Per la verità, anche se per lungo tempo rimase adombrato e poco intellegibile il ruolo di supporto alle funzioni costituzionali del Monarca, le critiche non mancarono alla conformazione della Real Casa così come i timori di un'eccessiva ingerenza politica nei confronti delle decisioni di maggior rilievo costituzionale prese dal Sovrano. Come si è visto, furono assai emblematici i casi Gualtiero e Rattazzi, Ministri della Real Casa rispettivamente nel 1868 e 1893, e, soprattutto, nell'imprescindibile ruolo giocato dalla Real Casa (dal Ministro Acquarone e dal Primo Aiutante di Campo, Puntoni) nella vicenda che portò alla revoca e all'arresto di Mussolini del 25 luglio 1943³¹.

In conclusione, per quanto il Parlamento avesse tentato di "sterilizzare" l'azione e l'influenza politica della Real Casa sul vertice dello Stato e sulle sue possibilità di mantenimento di una parte rilevante dell'attività di indirizzo politico, la Corona riuscì a mantenere alcuni spazi che fece valere negli episodi istituzionali citati non allineandosi totalmente al modello britannico poi sviluppatosi dalla Monarchia degli *Orange*. L'evoluzione delle *conventions of Constitution* del regime liberale arrivò senza dubbio ad importanti risultati volti a rendere la forma di governo derivante dallo Statuto Albertino di natura parlamentare rispetto alla qualificazione data da Giuseppe Maranini di "pseudo-parlamentare"³². Ma il verificarsi di alcuni episodi come il caso dell'arresto a Villa Savoia di Benito Mussolini il 25 luglio 1943 avrebbero portato in eredità precedenti altamente significativi sulle future dinamiche delle strutture serventi il Quirinale³³.

³⁰ Per una visione critica A. MORELLI, *Il re*, Zanichelli, Bologna, 1889, 630. Si ha notizia documentata di una sua ultima convocazione per provvedere alla questione fiumana il 22 settembre 1919. L'allora Consiglio venne convocato dal Sovrano Vittorio Emanuele III su iniziativa del Presidente del Consiglio Nitti, suscitando ampie polemiche da parte del socialista Turati, che richiese una deliberazione parlamentare per controllare l'attività del Consiglio.

³¹ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, cit., 1898, 236; B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 10. La seduta del caso Gualtiero fu quella del 24 gennaio 1868 con interpellanza dell'On. Villa al Ministro Cadorna con le risposte del Ministro sul valore della controfirma e ruolo del Governo nella nomina e nella revoca degli alti dignitari.

³² G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit.

³³ Ne danno conto dell'importanza dell'episodio G.F. BIANCHI, *25 luglio: crollo di un regime*, cit., 120 e N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 39.

2. La genesi dell'art. 84 ultimo comma della Costituzione e la legge n. 1077 del 1948 istitutiva del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica

Le due disposizioni citate nel titolo rappresentano le basi giuridiche entro cui il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica ebbe modo di svilupparsi e fondarsi.

La norma dell'ultimo comma dell'art. 84 esplicita in toni molto lapidari e sintetici che "l'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge". Ora, occorre dare una definizione di questi due istituti. Come già accennato per il Monarca, l'assegno rappresenta l'emolumento economico da conferire al Presidente per l'espletamento delle sue funzioni costituzionali: il compenso per l'attività svolta che entra nella proprietà della persona privata del Presidente. La dotazione, si ribadisce, rappresenta il complesso di beni pubblici che entra nella disponibilità materiale del Presidente, ma che sono legati ad un vincolo di indisponibilità e destinazione per cui non entrano mai, come invece fa l'assegno, nella proprietà personale del Presidente e sono permanenti.

La seconda parte del capoverso dell'art. 84 ultimo comma è la riserva di legge in capo al Parlamento. Di facile intuizione è il profilo negativo della riserva di legge, per cui si tratterebbe di riserva nella quale l'organo supremo della rappresentanza popolare potrebbe astrattamente determinare l'ammontare dei beni in dotazione al Capo dello Stato così come il suo assegno, sottraendo al possibile arbitrio e alla contingenza del Governo ogni possibilità di decisione, poiché la relatività e quindi la possibilità che una fonte non legislativa concorra alla disciplina si andrebbe a integrare con le fonti regolamentari della Presidenza della Repubblica (profilo che si esaminerà in separata e apposita sede); così come, però, si potrebbe aggiungere che anche ad una scelta arbitraria ed autoreferenziale dello stesso Presidente è stato sottratto margine di manovra³⁴.

Ma vi sono altri profili che risultano di non immediata lettura. Innanzitutto, la dotazione è *ex se* connaturata, come già accennato, da un vincolo di destinazione a fornire i mezzi materiali necessari alla carica presidenziale. Un altro profilo attiene al rapporto, o meglio, al "concorso" tra varie fonti nella disciplina della dotazione presidenziale, che è una questione sulla quale la dottrina si è molto interrogata non solo in riferimento alle norme che disciplinano il Segretariato Generale, ma anche su quelle norme, soprattutto regolamentari, che disciplinano l'amministrazione interna degli altri organi costituzionali: in particolar modo quelle riguardanti il Parlamento e la Corte costituzionale³⁵.

³⁴ G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 53 e P. MESCHINI, *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974, 19 e ss.

³⁵ Dato l'ampio rilievo costituzionale e la delicatezza della questione, si rinvia la trattazione del punto ad un Capitolo *ad hoc* nel presente lavoro. Questo solo per segnalare quanto la questione non sia

Ci si può soffermare brevemente, invece, sull'ultimo importantissimo profilo che deriverebbe dalla norma costituzionale in esame: l'amministrazione della detta dotazione. La Costituzione sul punto tace, ma si ricava per via interpretativa che tutto ciò che deriva dalla dotazione (ivi incluse le strutture burocratiche per amministrare) deve trovare la sua disciplina nella legge ordinaria, che a sua volta assumerà per l'espressa dicitura dell'art. 84 il valore di norma costituzionalmente necessaria.

In Costituente si discusse, comunque, anche di questo in seno alla seconda Sottocommissione, ma l'aspetto che più colpisce è il non aver posto da parte dei Costituenti la questione nei termini sopra indicati. Si decise, infatti, di prescindere dall'istituzione di un apparato che amministrasse la dotazione, poiché si diede per scontata l'idea di creare un organismo che ricalcasse il Ministero della Real Casa come rivoluzionata da Acquarone, e si puntò, di conseguenza, a definire la presenza o meno di un organismo "consultivo" del Presidente³⁶. Come visto nel precedente paragrafo, emersero presto le medesime preoccupazioni da parte di alcuni deputati costituenti che accompagnarono alcuni episodi controversi nei rapporti tra la Real Casa e la Corona e sugli annessi rischi di eccessiva ingerenza politica sulle prerogative del Capo di Stato. Nella seduta della seconda Sottocommissione del 19 dicembre 1946 venne, infatti, avanzata la proposta dall'On. Nobile, il quale propugnò per istituire il cd. "Consiglio Supremo della Repubblica", un organo collegiale, destinato alla consulenza e alla sostituzione in caso di assenza o impedimento del Presidente³⁷.

stata definita univocamente e come in realtà interessi il tema dell'autonomia normativa del Segretariato. A questa parte della dottrina fanno riferimento B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 33; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 284; G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie*, Giuffrè, Milano, 1962, 100 e ss.; G. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, Giuffrè, Milano, 1966, 99 e ss. *Contra* è intervenuta altresì la giurisprudenza, sposando la corrente dottrinale opposta e rimarcando l'inesistenza di un principio di autonomia normativa paragonabile a quello delle Camere della Corte costituzionale cfr. Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Giur. it.*, I, 1976, 429 ss.; Cons. St., sez. IV, 27 maggio 1985, n. 208, in Cons. St., 1985, 519; nonché, da ultimo, Cass., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422. In dottrina su questo punto, invece, P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 18 e ss. e V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1962, 132 e ss. Voce intermedia, frutto di riflessioni ulteriori nella seconda parte del lavoro da L. PALADIN, *Sulla natura dei "regolamenti presidenziali" disciplinanti il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1991, 1081 e ss.

³⁶ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 282-285.

³⁷ Assemblea Costituente-Commissione per la Costituzione 2°Sottocommissione-seduta del 19 dicembre 1946. Nobile propose un collegio composto da 5/7 membri eletti dal Parlamento in contemporanea con le elezioni per il Capo dello Stato. Le funzioni dell'organismo sarebbero state di consulenza sui temi della convocazione e scioglimento delle Camere, potere di grazia, dichiarazione stato di guerra, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, nomina e revoca dei rappresentanti diplomatici e conferimento onorificenze. Si segnalano altre due proposte degli Onorevoli Conti e Terracini, i quali avanzavano l'idea rispettivamente di un Consiglio composto dai Presidenti delle Camere e della Consulta e di una composizione in parte elettiva e in parte con membri di diritto.

La proposta riscontrò subito l'opposizione dei colleghi della Sottocommissione in particolar modo sul tema delle funzioni vicarie ma trovò un buon accoglimento per quanto riguarda le funzioni consultive. Inizialmente, si pensò, seguendo la proposta originaria di Nobile, ad un organo eletto dal Parlamento in modo da mantenere una sorta di "vincolo di mandato" ed evitare che il Presidente potesse costituire un suo organo privato³⁸. Queste proposte trovarono però il limite di portare ad una sorta di cristallizzazione dell'attività istituzionale del Quirinale, andando anche contro l'intenzione della Costituente stessa di istituire un Capo di Stato che prevedesse le "degenerazioni del parlamentarismo", seguendo lo schema dell'o.d.g. Perassi. Di qui l'approvazione dell'ultimo comma dell'art. 84, per cui la questione sarebbe stata rinviata alla prima legislatura del neonato Parlamento repubblicano con la legge sull'assegno e dotazione.

Parallelamente all'attività della Costituente sul futuro assetto del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica il Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, contribuì notevolmente a gettare le basi della futura legge istitutiva del Segretariato n. 1077 del 1948. L'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale n. 3 del 19 giugno 1946, che dispose la soppressione della Real Casa dato il risultato del referendum istituzionale, portò alla nomina di un Commissario, nominato dal Consiglio dei ministri, e che si sarebbe occupato della gestione della dotazione regia ormai dismessa a complesso di beni appartenenti al demanio dello Stato come amministratore temporaneo dei beni demaniali³⁹. Ragion per cui il Capo provvisorio venne sgravato da ingenti compiti di gestione amministrativa e poté esprimere dei propri indirizzi solamente a riguardo dell'attività servente per le proprie funzioni "costituzionali": non essendo ancora vigente la Costituzione, De Nicola operò avvalendosi delle vecchie consuetudini riferibili alla Corona e, altresì, scelse direttamente dei propri collaboratori con nomina su base fiduciaria. In particolare, si fa riferimento a Francesco Cosentino e Umberto Collamarini come suoi più stretti collaboratori. L'innovazione fu nell'aver scelto discrezionalmente sulla base di un vincolo fiducia-

³⁸ Interessanti le opposizioni alle dette proposte, espresse nelle sedute del 19 e del 20 dicembre 1946. L'On. Tosato contestava la creazione di un organo eccessivamente ingerente nella vita del Quirinale e svincolato da legami di responsabilità con gli organi di indirizzo, determinando la nascita di una forma di governo direttoriale. L'On. Mortati puntava invece sul problema della responsabilità, dato che sarebbe stato materialmente impossibile frazionare la responsabilità con più membri di un Collegio consultivo.

³⁹ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 244-245, M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit. Il Commissario per l'amministrazione temporanea fu Pietro Baratonò, Consigliere di Stato, il quale seguì l'idea dietro la nomina di un commissariamento che fu quella di conservazione dei beni della ex dotazione regia in attesa di una nuova opzione legislativa che ne decidesse la destinazione. V. anche V. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, Giuffrè, Milano, 1948, 117, il quale per primo stabilì come la qualificazione giuridica da attribuire ai beni in amministrazione temporanea del Commissario fosse quella di beni demaniali.

rio e attingendo da personalità in servizio come funzionari parlamentari, per cui si sarebbe dato inizio ad una prassi tutt'oggi di invalsa di avvalimento delle funzioni di personalità di alto profilo tecnico e con esperienza diretta nell'amministrazione degli altri organi costituzionali⁴⁰. Autorevole dottrina ha rilevato quella che potrebbe definirsi, a parere di chi scrive, una "laicizzazione" dei funzionari serventi⁴¹: da un lato, infatti, De Nicola non optò per i dipendenti ancora nei ruoli della vecchia Real Casa e per personalità vicine al Quirinale grazie all'affiliazione alle gerarchie militari o alla vecchia Corte regia. Le scelte del Capo dello Stato provvisorio furono dettate dalla volontà di dover scindere il profilo dell'amministrazione della dotazione e quello del supporto per le funzioni costituzionali nell'amministrazione quirinalizia: situazione che si sarebbe proiettata nella legge di attuazione e nella prassi amministrativa dei futuri inquilini del Quirinale.

Passando all'esame della normativa attuativa dell'ultimo comma dell'art. 84, essa può essere divisa in due tronconi: il primo è quello della l. n. 1077 del 1948, che disciplina tutt'oggi i profili dell'autonomia normativa del Segretariato, e il secondo che è rappresentato dal ruolo giocato dai vari regolamenti esecutivi per la disciplina di vari settori del Segretariato (profili contabili, status dipendenti ecc.)⁴².

L'iter di formazione della legge n. 1077 del 1948 e nello specifico dei suoi contenuti essenziali, altresì, si distingue in due momenti: il disegno di legge proposto dal Governo De Gasperi I e il testo finale varato dalle Camere. Il testo venne presentato dal Governo ad un mese dall'elezione di Luigi Einaudi a Presidente della Repubblica in modo da poter accelerare i lavori e istituire gli organismi senza paralizzare il lavoro del neoletto Presidente. Della proposta governativa bisogna rimarcare il fatto che non fu espressamente indicata un'organizzazione dettagliata degli uffici e non decise di prevedere nulla riguardo allo status giuridico ed economico del personale⁴³. Si manifestò, invece, la premura di predisporre alcune norme transitorie per il personale soppresso dell'ex Real Casa e specificare l'esenzione dai tributi dell'assegno e della dotazione. La *ratio* di questa normativa scarna si potrebbe rinvenire nella relazione illustrativa che spiega che la non disciplina è stata diretta conseguenza della natura

⁴⁰ V. nota precedente.

⁴¹ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 63-65.

⁴² Come già accennato, il terzo troncone è rappresentato dalle norme esecutive e da quelle regolamentari interne del Segretariato e quella attualmente vigente è rappresentata dal D.P.R. n. 107 del 2013. Sulle prime si rinvia all'analisi dei capitoli sulla natura giuridica e sull'autonomia del Segretariato, in quanto i profili di maggior rilievo investono queste questioni, mentre sull'autonomia regolamentare della Presidenza della Repubblica si può segnalare come ad essa sia destinata la disciplina dei provvedimenti relativi al personale su proposta del Segretario e di tutti i provvedimenti che concernono l'organizzazione degli uffici, dei servizi, dello stato giuridico ed economico di tutto il personale afferente la Presidenza. Anche in questo frangente, il discorso verrà ripreso in sezioni *ad hoc* del presente lavoro per analizzare la natura giuridica del Segretariato Generale.

⁴³ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 18-20.

“autarchica” dell’Amministrazione presidenziale. L’opzione scelta, quindi, era di lasciare all’autonomia regolamentare gran parte della disciplina, qualificando il Segretariato come una persona giuridica pubblica⁴⁴.

La Commissione Affari Costituzionali della Camera provvede a modificare drasticamente il progetto⁴⁵. Punto nodale dell’intervento parlamentare fu l’art. 3, che introdusse la possibilità di predisporre la nomina, la revoca del Segretario assieme ad un elenco dettagliato delle sue attribuzioni e si riconosceva (art. 3 *bis*) in capo al Presidente e di, altresì, poter regolamentare tramite decreto presidenziale lo status giuridico ed economico del personale addetto. Si diede, quindi, un ufficiale riconoscimento alla figura del Segretario Generale di un ruolo, innanzitutto, di sovrintendenza generale dell’amministrazione quirinizia⁴⁶ e d’altro canto uno snodo cruciale in quanto primo centro di responsabilità per tutti gli atti di gestione della dotazione e per le funzioni consultive verso il Presidente⁴⁷. La previsione della nomina e della revoca da parte del Presidente preserva, per l’appunto, l’autonomia del Capo dello Stato in quanto ancora il rapporto con il Segretario Generale ad un legame di stretta fiducia politica (seguendo l’esempio dato da De Nicola con le nomine di Cosentino e Collamarini), al quale quest’ultimo non può sottrarsi per qualsiasi atto espletato nell’esercizio delle sue funzioni. Il progetto venne presentato alla Camera e approvato in tempi molto rapidi, così come al Senato nell’agosto 1948⁴⁸.

Il secondo troncone riguarda, in particolare, l’autonomia contabile e finanziaria del Segretariato. L’indicazione principale provenne dall’art. 4 della legge n. 1077 che rimanda ad una legge speciale per il sostegno delle spese del Segretariato: nel perio-

⁴⁴ I. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1949, 315, S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Cedam, Padova, 1958, 107, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit.

⁴⁵ Progetto di legge presentato il 15 giugno 1948 dal Presidente del Consiglio, De Gasperi, e dai Ministri di Finanze e Tesoro, Vanoni e Pella. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 243.

⁴⁶ Nel dibattito in Assemblea del 3 agosto 1948 riemerse il tema della dualità tra Real Casa civile e Real Casa militare con vari emendamenti presentati dall’On. Corbino sulla necessità di mantenere una soprintendenza forte del Segretario su entrambi i rami: nel dibattito si raggiunse l’accordo sulla locuzione “tutti gli uffici e servizi” ricomprendendo il vecchio ramo militare vicinissimo al Monarca. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 249.

⁴⁷ Significativo l’intervento dell’On. Andreotti che condivideva la linea della Commissione sul presupposto che tentava di raggiungere il medesimo compromesso cercato dal Governo e cioè di “mantenere una unità amministrativa al patrimonio in dotazione alla Corona”.

⁴⁸ Atti Parlamentari-Senato della Repubblica, seduta del 6 agosto 1948, dove di certo non risultava immune da critiche soprattutto dall’area dei parlamentari che hanno vissuto nel vivo nelle istituzioni nel periodo prerepubblicano. Uno dei più critici risultava essere Nitti, il quale come già esposto per la Real Casa si mostrava “meravigliato” dell’eccessiva burocratizzazione del Quirinale. Il dubbio risiedeva, infatti, nella concreta possibilità di rendere gli uffici del Quirinale effettivamente “funzionali” all’operato del Presidente: per questo motivo, secondo lo statista lucano, sarebbe stato più idoneo rendere disponibili al Capo dello Stato le strutture del Governo.

do transitorio la normativa sarebbe stata quella del regio decreto n. 1792 del 1919, valevole per la Real Casa. Questa normativa dispose all'art. 12 un rimborso a carico del bilancio dello Stato ed ebbe vita sino al 1956. In quell'anno il Governo pensò di proporre di dare fine al regime transitorio con un sistema di iscrizione annuale in un apposito capitolo del bilancio di previsione di spesa del Ministero del Tesoro di tutte le spese per il mantenimento del Segretariato (Segretario Generale e tutto il personale dipendente)⁴⁹.

Si conferì, così, la massima autonomia di gestione e di autodeterminazione della spesa alle strutture della Presidenza analogamente alle Camere. Volontà più volte ribadita nel breve dibattito parlamentare che ne susseguì, dato che si ritenne che il sistema transitorio avesse limitato eccessivamente il margine discrezionale della Presidenza nelle previsione di spesa: con questa normativa, benché fosse risultata permanente l'iscrizione a voci speciali di spesa a cura del Ministero del Tesoro, rimase ferma la massima autonomia nella determinazione delle spese da parte del Segretario Generale senza possibilità di interferenza e veto da parte degli organi di indirizzo politico.

Il progetto venne approvato solo nel 1959, poiché tre anni prima risultò decaduto con la fine della legislatura, ma ne rimase immutato nel disegno originario, divenendo, infine, la legge n. 345 del 1959⁵⁰. Per maggiore chiarezza, il procedimento consiste tuttora nella determinazione del fabbisogno di spesa da parte del Segretariato ad ogni anno finanziario con comunicazione al Governo, che tramite il Ministro del Tesoro (ora dell'Economia e Finanza) iscrive la somma richiesta tramite il filtro della Ragioneria Generale dello Stato⁵¹. Successivamente all'iscrizione nel disegno di legge di bilancio, il Parlamento avrebbe approvato, ma le somme sarebbero state depositate presso la Tesoreria dello Stato e prelevate di volta in volta dalla Presidenza. Attualmente a seguito della riduzione dell'entità della dotazione nel periodo tra il 2009 e il 2016, sono stanziati nella voce redatta dal Ministero dell'Economia e Finanze 224 milioni di euro per il periodo triennale di previsione che va dal 2016 al 2021 (dato assestatosi ai 224 milioni anche durante lo stato di emergenza sanitaria da Covid-19). Da segnalare

⁴⁹ Atti Parlamentari-Senato della Repubblica, seduta del 27 giugno 1957, dove si erano levate alcune voci critiche sull'eccessiva ingerenza che sarebbe stata a capo degli uffici del Quirinale sulla gestione degli esercizi finanziari statali. Questa critica era stata mossa da Luigi Sturzo, a cui aveva fatto seguito nella discussione alla Camera un'interrogazione parlamentare dell'On. Sponziello sull'attività dei funzionari del Quirinale nelle questioni sulle voci di spesa.

⁵⁰ Ne riporta molti passaggi N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 254-255.

⁵¹ La descrizione fatta è sommaria, ma per fornire ulteriori dettagli si può aggiungere che ai sensi del D.P.R. n. 18 del 2015 il procedimento di fissazione dell'ammontare dei finanziamenti statali consta di due fasi. Una prima interna al Segretariato, dove viene redatto a cura del Tesoriere e dell'Ufficio Ragioneria un bilancio di programmazione di tutte le spese necessarie al fabbisogno del Segretariato sulla base delle segnalazioni dei vari Uffici e Servizi. Successivamente verrà effettuata la comunicazione a cura del Vice Segretario Generale.

come nel corso della storia l'importo dell'assegno e l'entità della dotazione siano stati rimodulati in due occasioni. La prima nel 1965 con la legge n. 616 e nel 1985 con la legge n. 372: queste leggi rimodularono l'assegno fino ad arrivare ad un totale di 200 milioni di vecchie lire (ora 239.000 euro annuali) di assegno da corrispondersi in 12 mensilità e la dotazione con l'inclusione delle tenute di S. Rossore (Pisa), alcuni edifici ubicati in Roma ed alcune pertinenze della tenuta di Castelporziano (RM).

3. I mutamenti delle strutture nell'esperienza delle varie Presidenze della Repubblica

3.1. Il Segretario Generale come architrave dell'amministrazione quirinalizia

Si analizzeranno le strutture delle varie presidenze della Repubblica seguendo due linee direttrici. Nella prima si esamineranno gli organismi di vertice del Segretariato, mentre nella seconda si guarderanno più da vicino le varie modifiche alle strutture degli Uffici e dei Servizi particolari.

Quando si guarda all'articolazione interna del Segretariato, è necessario fare una distinzione preliminare ma di estremo rilievo. Esistono varie tipologie di conformazione degli Uffici a cominciare da una prima dicotomia che è quella delle strutture di *line* e quelle di *staff*, che sono le due conformazioni tipiche degli uffici di alta amministrazione degli organi costituzionali⁵². Questa prima distinzione inerisce ai rapporti all'interno di un singolo Ufficio o Sezione; infatti, per ufficio di *line* si intende una struttura imperniata sul principio gerarchico, mentre gli uffici di *staff* ne sono alle dipendenze con attività di stretta collaborazione o di specializzazione tecnica e su scelta fiduciaria. La costituzione effettiva di queste strutture passa per l'autonomia regolamentare del Capo dello Stato che sono emanati con Decreto del Presidente della Repubblica o decreto presidenziale⁵³.

⁵² C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 142 e ss. In generale sulla dicotomia tra le funzioni anche con riferimento all'amministrazione degli altri organi costituzionali (Camere *in primis*) v. AA.Vv., *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Atti del convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari (Roma, 5-6 giugno 1981), Camera dei deputati, 1983; AA.Vv., *L'amministrazione della Camera dei deputati*, Atti della conferenza promossa dal Presidente della Camera (Roma, 2-3 luglio 1984), Camera dei deputati, 1985; E. CHELI, *Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare*, in AA.Vv., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. Amministrazione e organizzazione*, I, Giuffrè, Milano, 1987, 186.

⁵³ Ora, riprendendo brevemente il filo delle questioni poste in introduzione, si può affermare che ogni modifica è stata approntata sulla base della particolare posizione costituzionale assunta dall'organo Presidente della Repubblica in un determinato contesto storico-istituzionale, dando al Segretariato Generale l'idea di *speculum* di una particolare conformazione del peso del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale: in linea di massima si potrebbe aggiungere che l'evoluzione del Segretariato ha seguito profondamente il costante *enlargement of functions* presidenziale.

Le strutture di vertice fanno capo al Segretario Generale, che ai sensi dell'art. 3, comma 2 della l. 1077/1948 detiene funzioni di rappresentanza, sovrintendenza e di impulso. Queste sono le attribuzioni *ex lege* mentre ulteriori ne possono essere attribuite entro questa cornice. La rappresentanza non assume un valore simbolico come in apparenza potrebbe sembrare, ma è volutamente stata assegnata al Segretario affinché si potesse rendere del tutto irresponsabile giuridicamente il Presidente degli atti compiuti dalla Presidenza, ottemperando al disposto dell'art. 89 Cost.⁵⁴. Il suo procedimento di nomina e di revoca è direttamente disciplinato dalla legge n. 1077, che all'art. 3, comma 2, il quale prescrive che il Segretario “[...] è nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri [...]”.

Ad una prima lettura risulta evidente come il Segretario Generale sia designato dal Presidente *intuitu personae* senza l'imposta presenza di particolari requisiti⁵⁵. Come si denota dal testo, la partecipazione formale del Governo (con la controfirma al decreto di nomina da parte del Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei ministri) è presente, ma nell'interpretazione data dalla prassi successiva si può in maniera pacifica dichiarare che si parla di un'attribuzione anche sostanzialmente presidenziale, dove l'Esecutivo materialmente non ha voce in capitolo. Come attentamente osservato da autorevole dottrina, si è di fronte ad una anomalia “strana, ma spiegabile” sul presupposto che si è voluto dotare il Governo della possibilità di esercitare una seppur minima, ma comunque presente forma di controllo⁵⁶. La disposizione deve ritenersi anomala in quanto figlia della vecchia previsione del R.D. n. 466 del 1901, che prevede la controfirma del Governo alla nomina del Ministro della Real Casa. L'intento sarebbe rimasto inalterato rispetto all'obiettivo di sterilizzare l'azione politica dell'organismo di vertice dell'amministrazione quirinalizia.

Attenta dottrina ha rilevato sin da subito come in realtà si fosse di fronte ad una situazione totalmente opposta a quella della Real Casa o più in generale al contesto politico-istituzionale presente durante il periodo statutario. Infatti, l'ordinamento

⁵⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 320, G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 59, B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 71, P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 152.

⁵⁵ Risulta altrettanto chiaro come, comunque, il Presidente non possa prescindere dalla sussistenza di particolari requisiti di capacità in tema di alta amministrazione. Per questo motivo la prassi è ad ora invalsa ha visto succedersi al Quirinale Segretari Generali strutturati con lunga carriera negli ambiti direttivi della Pubblica Amministrazione.

⁵⁶ A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 3, 1950, 166 e G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 54 e ss. per quest'ultimo la controfirma in circostanze eccezionali potrebbe essere opposta al Presidente. Si tratterebbe di casi limite, dove la scelta potrebbe sfociare in situazioni di conflitti d'interesse o in nomine di personalità colpite da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Conferma invece la presenza anomala e difficilmente spiegabile dell'istituto L. PALADIN, *I regolamenti presidenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 1084.

istituito con la legge n. 1077 presentava un Segretario Generale scelto sulla base di un rapporto di stretta fiducia con il Capo dello Stato e ciò porterebbe a considerare dell'esistenza di una convenzione per cui il Governo è chiamato alla delibera e alla controfirma solo in ottica di mero controllo⁵⁷; inoltre si potrebbe aggiungere che si altererebbe l'autonomia presidenziale nel gestire e disporre della propria organizzazione amministrativa, la quale trova il suo epicentro proprio nella figura del Segretario Generale⁵⁸. *A fortiori* queste considerazioni da un'esegesi puramente testuale dovrebbero avvalersi facendo riferimento allo speculare potere di revoca, dato che sarebbe impensabile materialmente un'opposizione del Governo alla revoca di un Segretario che non gode più della fiducia del Presidente. Per queste ragioni sarebbe pacifico affermare che si è di fronte ad una tipica potestà di natura sostanzialmente presidenziale, dove la partecipazione complessa non dovrebbe essere presente, ma si tornerà a breve sul punto e sulle complicazioni emerse dalla prassi.

Per quanto riguarda l'attività di rilevanza esterna il Segretario, in quanto rappresentante, è il soggetto che gestisce ogni tipo di rapporto giuridico con l'esterno andando dal compimento di atti e negozi giuridici, stipula di contratti alla legittimazione processuale⁵⁹: ciò comporta nello specifico che in capo al Segretario Generale vi sono i poteri di rappresentanza "legale" dell'amministrazione quirinalizia, mentre il potere di rappresentanza generale dell'organo costituzionale permane in capo al Presidente⁶⁰. Per esempio, la rappresentanza processuale dell'organo sarà generalmente

⁵⁷ G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 59 e ss., dove viene fatta anche una previsione di un ipotetico contrasto istituzionale tra Presidente e Governo sulla opportunità di nominare o di revocare un determinato soggetto dalla carica. La presenza di un legame di stretta fiducia tra Presidente e Segretario indurrebbe a pensare che la regola del conflitto vada ricondotta al noto rapporto di inversa proporzionalità che governa l'assetto parlamentare italiano: dipenderà tutto dalla forza politica del Presidente e del Governo nel dato contesto politico-istituzionale. Vedasi poi il caso dei Ministri della Real Casa Gualtieri e Rattazzi durante il periodo monarchico, che rappresentano situazioni di difficile praticabilità.

⁵⁸ Come si vedrà a breve, la prassi ha, però, registrato per lunghi tratti della storia repubblicana la non esistenza di questa convenzione costituzionale, dove la controfirma del Governo verrebbe a configurarsi come un atto dovuto volto ad un mero controllo formale e ad esonerare il Presidente della responsabilità giuridica dell'atto in ossequio agli artt. 89 e 90 Cost., per cui l'apparente significato desumibile dal testo verrebbe delimitato. Parte della dottrina ha, comunque, cercato di configurare dei possibili scenari dove il dissidio tra le due parti porterebbe ad un conflitto. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 320 e G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 59. Sarebbe configurabile la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione malgrado la Costituzione nulla espressamente prescrive sul potere di nomina o di revoca del Segretario, poiché il tono costituzionale del conflitto sarebbe comunque garantito dalla presenza di un interesse costituzionalmente rilevante sulla presenza dell'autonomia costituzionale del Capo dello Stato.

⁵⁹ L'esame sarà molto più approfondito nella sezione dedicata alla natura giuridica del Segretariato.

⁶⁰ La legittimazione si intende *ad causam* e *ad processum* per cui l'amministrazione potrebbe citare e resistere in giudizio in rappresentanza della figura del Segretario, N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 310, N. CIAURRO, *Il Parlamento italiano. Gli apparati burocratici*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, 90 e ss.

in capo al Segretario eccetto che in caso di conflitto di attribuzione verso gli altri organi, così come stabilito dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 150 del 1980⁶¹.

La seconda attribuzione principale è quella della sovrintendenza degli Uffici e Servizi della Presidenza. Einaudi contribuì in maniera tempestiva e opportuna a specificare meglio il contenuto di questa funzione. Ai sensi dei D.P.R. n. 4 del 1948 e n. 26/1949 venne stabilito il principio della "dipendenza" degli Uffici e dei Servizi del Segretariato dal Segretario Generale e cioè di un potere di direzione e comando sulla scorta di un rapporto di gerarchia; inoltre, a controprova di questa ricostruzione fu proprio specificato dal D.P.R. n. 26/1949 che al Segretario sarebbero spettate le stesse attribuzioni dei Ministri afferenti al Governo nei dicasteri di loro riferimento⁶².

Come autorevole dottrina ebbe modo di rilevare, con questi atti regolamentari il Presidente decise di instaurare con il Segretario una sorta di "delegazione interorganica" che avrebbe implicato il trasferimento al Segretario delle competenze che per l'appunto sarebbero state appannaggio del Capo dello Stato in assenza di una specifica disposizione⁶³. Ragion per cui si potrebbe dire che il Segretario generale ha una funzione direttiva del lavoro degli Uffici, di interfaccia tra Presidente e Consiglieri, di un soggetto che sorveglia sull'adempimento degli indirizzi presidenziali nel lavoro degli Uffici. I Consiglieri, soggetti a capo degli Uffici, a loro volta instaurerebbero un legame di doppia fiducia sia con il Presidente, che impartisce gli indirizzi generali, e sia con il Segretario, braccio mobile della volontà presidenziale; in conclusione ci si troverebbe di fronte ad una situazione dove i Consiglieri nei limiti degli indirizzi del Presidente sono ricondotti alla direzione ed al coordinamento del Segretario, il quale infine farà da interfaccia e tramite con il Presidente stesso, e per questa ragione nel titolo del paragrafo si è indicato "architrave" dell'amministrazione stessa⁶⁴.

⁶¹ N. OCCHIOCUPO, *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. cost.*, I, 1980. L'esperienza della Real Casa tratteggiata nei paragrafi precedenti ha dimostrato, comunque, l'esistenza di un potere atipico di natura "diplomatica", di costante interfaccia e di costruzione di una prassi del Capo dello Stato volta a far valere la propria influenza politica-istituzionale sugli organi di indirizzo politico. Si avrà modo di dare rilievo a questa tematica nel successivo capitolo.

⁶² C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 212 e ss.; M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 70-71.

⁶³ Si potrebbe obiettare ad una ricostruzione di questo tipo che verrebbe in tal modo menomata l'autonomia del Presidente, ma numerosi sono gli argomenti che la preserverebbero. Sul piano della teoria generale del diritto un rapporto di delega implica la possibilità per il delegante di procedere ad una revoca e tutto ciò è suffragato *a fortiori* in un rapporto tra due figure legate, come già visto da uno stretto rapporto di fiducia politica, dove il delegante assume un preponderante potere di indirizzo sull'azione del delegatario. Inoltre, basterebbe poi ricordare come sia stato positivamente indicato un espresso potere di revoca.

⁶⁴ Il Capo dello Stato nell'atto della costituzione effettiva delle strutture nomina, infatti, Segretario e Consiglieri *intuitu personae* instaurando con tutte queste figure un rapporto di fiducia: al momento del conferimento delle deleghe amministrative inter-organiche (vedi Cap. 3) al Segretario andranno

L'ultima funzione principale è quella di impulso e proposta con riguardo all'adozione dei regolamenti interni e dei provvedimenti relativi al personale. Quest'ultima funzione, da un lato, potrebbe rappresentare un'ulteriore conferma della subalternità del Segretario nei riguardi del Presidente, dato che sarà quest'ultimo a decidere, ma indica anche come il primo referente e responsabile dell'attività amministrativa sia il Segretario. Una prerogativa interessante è quella del potere di proposta dei regolamenti interni, approvati dal Presidente con decreto presidenziale, dove di grande importanza sarebbe comprendere, da un lato, il peso effettivo assunto dal Segretario nell'adozione dei detti decreti e, infine, capire la reale portata della propria controfirma al decreto presidenziale. L'opzione preferibile sarebbe quella di considerare i detti decreti come atti dove è presente, per l'appunto, uno stretto concorso di volontà alla formazione, partendo dalla prescrizione positiva del potere di iniziativa del Segretario, dove la controfirma attesterebbe il regolare procedimento di formazione dell'atto⁶⁵.

Conclusione che sembrerebbe avvalorata da considerazioni logiche di fondo sulla natura della figura del Segretario, il quale in quanto vertice dell'amministrazione quirinalizia non potrebbe materialmente veder svalutato il proprio parere tecnico sulla strutturazione del Segretariato. Si potrebbe poi aggiungere, come già rilevato da attenta dottrina, che il concorso effettivo possa variare in base al contenuto del detto decreto: laddove esso intervenga per riformare l'amministrazione dei servizi sulla dotazione presidenziale, o sul personale, la volontà del Segretario potrebbe risultare di maggiore rilievo, mentre laddove esso vada a modificare le strutture di stretta consulenza tecnica-costituzionale, potrebbe essere presente un peso prevalente del Presidente⁶⁶.

dei compiti di intermediazione, di direttivo e coordinamento dei Consiglieri a capo dei vari Uffici. La "superiorità gerarchica" si manifesta sul piano delle funzioni espletate, in tal caso del coordinamento del lavoro dell'organizzazione quirinalizia sul versante degli Uffici di *staff*. Per questi motivi si è usato il termine di doppia fiducia, per cui alla fiducia del Presidente che va mantenuta costantemente pena la revoca, mentre la rottura del rapporto di fiducia con il Segretario Generale potrebbe non comportare immediatamente la revoca ma sovvertirebbe degli equilibri organizzativi interni; perciò, è bene che la fiducia verso il Segretario venga altresì mantenuta.

⁶⁵ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 315, B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 80, che, come orientamento dottrinale, si pone in una situazione intermedia che ha visto fronteggiarsi due idee opposte. In un orientamento si era affermato il convincimento che i regolamenti presidenziali fossero esclusivamente se non interamente ad appannaggio del solo Presidente, mentre il Segretario si sarebbe dovuto adoperare a ruolo di mero organo istruttore. P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 981, mentre un altro orientamento ha visto il ruolo del Presidente relegato a quello di mero attestante la qualità e fattibilità della proposta del Segretario, che sarebbe vincolante in quanto quest'ultimo è il rappresentante e responsabile dell'amministrazione quirinalizia. P. MESHINI, *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, cit., 67.

⁶⁶ V. infra Parte I, Cap. 3. per gli approfondimenti del caso. Vedi L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 1084, N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 315, B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 80, C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 190-191.

Vi è poi un'altra distinzione, tipica questa volta della particolare conformazione del Segretariato, che guarda alla permanenza temporale: vi sono strutture permanenti e variabili. Le strutture variabili traggono la loro temporaneità dal fatto che sono legate alla permanenza in carica del Presidente della Repubblica, mentre le strutture permanenti sono il personale fisso, di carriera, legato in modo strutturale al Segretariato. Alle strutture variabili sono a capo, come anticipato poc'anzi, i Consiglieri del Presidente, membri solitamente appartenenti a ruoli apicali della Pubblica Amministrazione, collocati fuori ruolo durante il periodo di permanenza al Quirinale. Fatto sta che il Segretario Generale rappresenta, comunque un punto di contatto cruciale che lega le due sfaccettature, essendo il vertice della piramide amministrativa del Quirinale. Le denominazioni di Ufficio o Servizio hanno seguito una suddivisione certa sino alla Presidenza Cossiga: per Servizi si intendevano le strutture variabili, mentre per Ufficio le strutture permanenti, mentre al giorno d'oggi il significato è invertito.

Il criterio decisivo per comprendere la natura di un ufficio permanente o variabile risiederebbe comunque, prescindendo dalle etichette, dalle mansioni svolte: nella prassi delle varie Presidenze, come si vedrà adesso, è emerso che alle strutture permanenti possono riferirsi gli uffici con mansioni *stricto sensu* di amministrazione come ad esempio gli uffici sull'amministrazione della dotazione, ragioneria, archivi ecc., mentre al personale variabile sono affidati principalmente i compiti di consulenza politica e strettamente funzionali all'esercizio delle attribuzioni costituzionali del Presidente. Data questa importante distinzione, il Segretario a detta dell'art. 3, comma 4 della l. n. 1077 del 1948 sovraintende ad entrambe, per cui sia i Consiglieri presidenziali e sia i dirigenti delle varie unità di *line* devono dare conto della propria attività in *prima facie* quanto meno alla figura del Segretario, il quale soprattutto nelle funzioni di *staff* potrà fare da interfaccia tra l'attività dell'amministrazione e gli indirizzi che il Presidente darà⁶⁷.

Ultime notazioni sul *cursus honorum* dei vari Segretari Generali. Come accennato precedentemente, l'idea di De Nicola nella nomina di Cosentino avrebbe dato l'inizio ad una prassi consolidata dei suoi predecessori. L'idea di nominare un profilo come quello di Cosentino prese riferimento anche dalle ultime vicende della Monarchia prima della transizione costituzionale che portò alla Repubblica, dove il Ministro del-

⁶⁷ Profilo che sarà ampiamente visto nel capitolo terzo in quanto inerisce più peculiarmente al problema della natura giuridica del Segretariato. Unanime consenso della dottrina sul fatto che il Segretario rappresenti il momento che unifica l'indirizzo amministrativo dell'apparato servente all'interno di una dualità di funzioni che presenta notevoli differenze nella loro natura giuridica. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 309, G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, Edizioni del Sole 24 Ore, Milano, 1988, 151, P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 987, C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 212.

la Real Casa sull'impronta lasciata da Pietro Acquarone assunse i tratti decisivi di *longa manus* della Corona non solo nella amministrazione della dotazione, ma bensì nell'esercizio delle prerogative costituzionali e nel tessere meccanismi di convenzione e prassi con gli altri organi costituzionali. Questo tratto decisivo spinse De Nicola, e lo avrebbe fatto anche con i suoi successori, ad optare per personalità, che poterono vantare di una solida formazione giuridica e, al tempo stesso, aver ricoperto incarichi direttivi di alto funzionario negli organi costituzionali: preferibilmente nei Segretariati delle Camere vista la necessità per queste figure apicali di mostrare abilità "diplomatiche" particolari nella gestione dei rapporti interistituzionali. La particolare conformazione assunta poi dalla l. n. 1077 del 1948 con la concentrazione delle prerogative di amministrazione della dotazione e di primo e diretto supporto alle funzioni presidenziali non ha fatto altro che rendere necessaria la presenza di un curriculum con incarichi di alto profilo nelle amministrazioni degli organi costituzionali.

Presidenti della Repubblica	Segretari Generali	Consiglieri rapporti con il Parlamento e il Governo e per gli affari giuridici e relazioni costituzionali
Luigi Einaudi	Ferdinando Carbone/Nicola Picella dal 01/04/1954 fino a fine mandato	Nicola Picella
Giovanni Gronchi	Oscar Moccia	Francesco Cosentino
Antonio Segni	Paolo Strano	Francesco Fadda
Giuseppe Saragat	Nicola Picella	Francesco Fadda
Giovanni Leone	Nicola Picella/Franco Bezzi dal 24/07/1976 a fine mandato	Francesco Fadda/Riccardo Chieppa dal 01/05/1973 al 15/09/1976 Aldo Quartulli dal 15/09/ 1976 fino a fine mandato
Alessandro Pertini	Antonio Maccanico	Giuseppe Carbone
Francesco Cossiga	Antonio Maccanico/Sergio Berlinguer dal 02/03/1987 fino a fine mandato	Giuseppe Carbone/Carlo Salimei dal 01/09/1986 fino a fine mandato
Oscar Luigi Scalfaro	Gaetano Gifuni	Salvatore Sechi
Carlo Azeglio Ciampi	Gaetano Gifuni	Salvatore Sechi
Giorgio Napolitano	Donato Marra	Giancarlo Montedoro
Sergio Mattarella	Ugo Zampetti	Giancarlo Montedoro/ Daniele Cabras

Si è dato conto anche dei nominativi di coloro che sono stati Consiglieri per gli affari giuridici e deputati anche alle relazioni con gli organi di indirizzo politico proprio per il loro crescente peso nei meccanismi decisionali interni alla sfera del Quirinale: come si avrà modo di vedere, questo peso sarebbe diventato assai rilevante con il progressivo *enlargement* delle funzioni presidenziali e il mutare delle relazioni costituzionali tra Capo dello Stato, Parlamento e Governo, che caratterizzano la tipica conformazione del parlamentarismo italiano.

Andando nello specifico, i nomi elencati al vertice dell'amministrazione quirinalizia possiedono tutti le caratteristiche di personalità che hanno rivestito ruoli apicali nell'amministrazione degli organi costituzionali e della Magistratura: dal punto di vista dei Consiglieri per gli affari giuridici e costituzionali il retroterra giuridico è ovviamente preponderante, ma anche qui accompagnato da ruoli apicali negli organi di provenienza. Le amministrazioni di provenienza dei Segretari Generali vedono in maggioranza con la presenza di cinque Segretari generali, alti funzionari dei Segretariati delle Camere (Picella-Segretario generale del Senato, Bezzi-Segretario generale del Senato, Maccanico-Segretario generale della Camera, Gifuni-Segretario generale del Senato, Marra-Segretario generale della Camera e Zampetti-Segretario generale della Camera). Altri esponenti sono provenienti dalla Magistratura e Avvocatura dello Stato ma con esperienze direttive in strutture ministeriali come Ferdinando Carbone e Franco Bezzi (che fu prima della nomina a Segretario Generale della Presidenza della Repubblica Consigliere di Stato) e dalla carriera prefettizia, Moccia e Strano e un Segretario con esperienze di direzione generale presso strutture ministeriali, Berlinguer.

I Consiglieri per gli affari giuridici e nominati in via fiduciaria ricalcano analogamente il *cursum honorum* dei Segretari Generali che li hanno coordinati⁶⁸:

- Nicola Picella (Einaudi), Consigliere parlamentare;
- Francesco Cosentino (Gronchi), Consigliere parlamentare;
- Francesco Fadda (Segni, Saragat, Leone), proveniente dal Ministero del Lavoro e poi inquadrato nel Segretariato Generale della Presidenza come Direttore Capo di divisione;
- Riccardo Chieppa (Leone), Consigliere di Stato poi giudice e Presidente della Corte costituzionale;
- Aldo Quartulli (Leone), Presidente del Consiglio di Stato;
- Giuseppe Carbone (Pertini e Cossiga), funzionario parlamentare e Consigliere di Stato;

⁶⁸ Riferimenti tratti anche dalle banche dati web offerte dal sito del Portale Storico della Presidenza della Repubblica <https://archivio.quirinale.it/aspr/personaleamm>. Per quanto riguarda i Segretari Generali il Portale ha predisposto una dettagliata sintesi dei profili dei vari Segretari Generali <https://archivio.quirinale.it/aspr/segretari-generalis>, così come i dati anagrafici e cronologici presenti nella tabella. Indicazioni ancora più dettagliate sono fornite nell'opera di M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 93-119.

- Carlo Salimei (Cossiga), Avvocato dello Stato e Capo di Gabinetto presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- Salvatore Sechi (Scalfaro e Ciampi), Consigliere parlamentare;
- Giancarlo Montedoro (Napolitano e Mattarella), Consigliere di Stato;
- Daniele Cabras (Mattarella), Consigliere parlamentare.

3.2. L'evoluzione storica delle strutture di vertice: l'interpretazione costituzionale delle prerogative del Capo dello Stato dei singoli inquilini del Quirinale e le modifiche alla struttura del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica

La conformazione giuridica delle strutture amministrative del Segretariato e la discrezione dei Presidenti nella scelta dei Segretari Generali e degli altri collaboratori di nomina fiduciaria riflettono in maniera più o meno diretta l'impronta costituzionale del singolo inquilino del Quirinale e la tipologia di estensione della cd. "fisarmonica" presidenziale entro le dinamiche della forma di governo parlamentare, dove il Presidente nei momenti di crisi del sistema è costretto ad agire ed implementare i suoi poteri in ottica di "motore di riserva"⁶⁹. Le situazioni che questa descrizione offre sono mutevoli e soprattutto difficilmente definibili aprioristicamente. Si potrebbe ragionare della presenza di una situazione di stallo politico o di improvvisi mutamenti della dotazione presidenziale oppure, sempre in chiave istituzionale, il Presidente potrebbe essere chiamato a intervenire in fase preventiva in caso di futura crisi o in ottica di neutralizzazione di vari conflitti politici in seno ai vari poteri statuali. Sono tutte situazioni che nella prassi presidenziale di vigenza della Costituzione i Capi dello Stato hanno implementato e su cui il Segretariato ha agito in supporto e in diretta conseguenza⁷⁰.

Si potrebbe, infine, aggiungere che sia presente una componente spesso trascurata, ma che si afferma costantemente per via di fatto, ed è l'*expertise* personale del Presidente: per cui la monocraticità e la conseguente possibilità di valutare in autonomia fa sì automaticamente che l'*expertise* personale si assuma a punto di riferimento centrale dell'azione dell'organo⁷¹. Come si avrà modo di vedere alcune sfumature evolutive del Segretariato possono interpretarsi anche sulla scorta di quest'assunto.

⁶⁹ V. Note introduttive sulle varie correnti dottrinali in merito al rapporto di inversa proporzionalità tra Presidente della Repubblica ed organi di indirizzo politico. Definisce l'amministrazione del Quirinale nell'ultimo periodo monarchico con tratti analoghi M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 47, come "motore immobile della politica del re".

⁷⁰ V. *infra* Parte II della presente ricerca.

⁷¹ Testimonianza diretta, di cui si darà corso, alla presidenza Einaudi è la costituzione dell'Ufficio per gli affari economici e finanziari, tematica dove Einaudi si ritrova ad essere uno dei massimi esperti a livello internazionale.

La nomina, poi, delle personalità a capo delle strutture di vertice come il Segretario Generale e i vari vice o di Consiglieri in Uffici di estremo rilievo costituzionale come quello degli Affari giuridici possono considerarsi i momenti più importanti e decisivi per la conformazione del Segretariato e per via indiretta dell'impronta presidenziale sul settennato. La prassi sul punto a differenza dell'esegesi che si dovrebbe rinvenire dalle disposizioni testuali della Costituzione (e, in particolare, della legge istitutiva) ha evidenziato come le dinamiche del parlamentarismo ponessero delle complicazioni all'autonomia presso che piena, almeno per come risulterebbe paventata sulla carta, per il Presidente.

Luigi Einaudi ebbe vari meriti su tutti i punti citati, poiché, da un lato, colse la necessità di avere un apparato servente flessibile, adatto alla propria esperienza personale, scientifica e di uomo delle istituzioni. Egli fu anche molto previdente nel rimarcare le funzioni principali del Segretario espresse già dalla legge n. 1077 e, quindi, ad evidenziarne il carattere di vertice amministrativo entro la dualità di funzioni, ossia la gestione della dotazione ed il supporto all'esercizio delle funzioni presidenziali costituzionalmente previste. È bene, poi, sottolineare come lo statista piemontese abbia imbastito le fondamenta per un punto di riferimento solido dell'azione amministrativa del Presidente⁷².

Lo stesso Segretario Generale, Ferdinando Carbone, dai commentatori è stato descritto come una personalità estremamente duttile, capace di tessere più rapporti interistituzionali e di dare un supporto giornaliero alle funzioni presidenziali. Con Einaudi risultò, poi, fin da subito chiaro come quelle che lui stesso chiamò "usanze non protocollari" sarebbero diventate prassi indicative della complessità e della elasticità delle prerogative presidenziali costituzionalmente riconosciute. Un esempio su tutti la prassi, da lui stesso raccontata nella sua opera autobiografica (*Lo scrittoio del Presidente*) della sua esperienza da Capo dello Stato, delle procedure interne al Quirinale per la promulgazione degli atti legislativi⁷³. Ad esempio, la prassi di origine monarchica rimasta invalsa fu quella della firma del Re degli atti nel giovedì della settimana in una riunione con i ministri competenti: Einaudi cambiò registro, togliendo l'incontro del giovedì svolgendo proprie riunioni interne dopo aver lasciato tempo all'istruttoria del Segretario Generale Carbone e il Consigliere giuridico Picella. Da questa nuova prassi si possono dedurre due assunti: il primo riguarda l'aver

⁷² N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 68 e ss.; G. MARRANINI, *La Costituzione che dobbiamo salvare*, Comunità, Milano, 1961, 117-129; Id., *Storia del potere in Italia*, cit., 500-501. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, XIV-XV; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, in *Arch. giur.*, 1957, 51-52; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 298.

⁷³ L. EINAUDI, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica*, in *Nuova Antologia*, 1956, 434; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 72-73.

rimarcato la titolarità anche sostanziale del Presidente del potere di promulgazione degli atti legislativi, mentre il secondo indica come il ruolo dei vertici del Segretariato fosse aumentato di peso e di come l'asse si fosse progressivamente spostato verso un preponderante ruolo degli Uffici di *staff* piuttosto che sui Servizi di *line*. Quest'ultimo elemento è confermato dal fatto che non avvennero molti cambiamenti nelle strutture con riguardo i Servizi ed Einaudi ritenne opportuno intervenire sui nominativi dei Consiglieri che avrebbero supportato il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali⁷⁴.

Giovanni Gronchi diede un'impronta diversa al suo settennato rispetto ad Einaudi e il Segretariato ne risentì. Gronchi diede un'interpretazione dei suoi poteri molto estensiva e tendenzialmente vicina al modello che durante il suo stesso settennato si sarebbe instaurato in Francia con la V Repubblica su impulso di Charles De Gaulle⁷⁵. Il Segretariato, proprio per le probabili pulsioni e tendenze "semi-presidenzialista", lavorò alacremente per far sì che il Presidente potesse godere del pieno supporto politico-istituzionale⁷⁶.

Sotto un altro aspetto anche la gestione amministrativa del Segretariato ricalcò i vari tentativi di rendere il complesso della Presidenza della Repubblica una struttura più ambiziosa e più sfarzosa: lo testimoniano i grandi lavori di ristrutturazione e di ampliamento della dotazione con l'inclusione della tenuta di San Rossore e la spesa complessiva a bilancio di 2.735.015 di lire. Le stesse strutture amministrative videro per la prima volta al Quirinale (incluso il periodo monarchico) con il D.P. del 5 agosto 1955 l'indizione di un concorso pubblico a cinque posti nella carriera direttiva

⁷⁴ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 93-95; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 74; G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro Padano*, IV, 1954, 48; G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro It.*, IV, 1953, 100-109; L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 661.

⁷⁵ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XII/2, 1963, 269; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 660-662; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 503; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 300 che conio per il Presidente Gronchi la già citata teoria dell'"indirizzo politico costituzionale"; V. E. SPAGNA MUSSO, *Il viaggio del Presidente della Repubblica negli Stati Uniti e nel Canada*, in *Rass. dir. pubbl.*, I, 1956, 341; D. BARTOLI, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Longanesi, Milano, 1962.

⁷⁶ Alcuni commentatori riferiscono dell'influenza del Segretariato Generale nel sostegno alla nascita del Governo Tambroni e di come le strutture serventi quirinalizie abbiano collaborato attivamente su indirizzo del Presidente con Tambroni nella stesura del programma di governo. M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 96; Sulla nota vicenda del Governo del Presidente guidato da Tambroni N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 82-83; A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rass. parl.*, 1960, 885 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968 e L. PALADIN, *Governo italiano*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970; indicazioni interessanti anche dalla diretta testimonianza di F. COSENTINO, *I poteri del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio*, in *La Stampa*, 15 giugno 1957; ID., *Pregiudiziale di costituzionalità*, in *Rass. parl.*, 1960, 1191 e ss.

da assegnare ai Servizi del Segretariato, lasciando l'impostazione De Nicola-Einaudi sugli Uffici gestiti solo da personalità scelte in via fiduciaria⁷⁷.

La Presidenza Segni, malgrado la breve durata, ebbe il merito di portare il ruolo e il peso del Segretariato all'attenzione della dottrina costituzionalistica. Il settennato di Gronchi, infatti, contribuì poi a rendere il sistema partitico molto più guardingo e diffidente nei confronti del Quirinale e a lasciare in eredità a Segni più occasioni a scontri istituzionali molto forti e con contenuti drammatici.

Fu proprio uno di questi scontri a rendere la Presidenza Segni un importante crocevia. Il 7 agosto 1964 dopo un alterco al Quirinale con il Presidente del Consiglio, Moro, e quello del Senato, Saragat, Segni venne colto da un attacco di trombosi cerebrale che costrinse il Presidente quattro mesi più tardi a rassegnare le dimissioni per ragioni di salute e impedimento permanente. L'incidente diede inizio ad una serie di consulti medici per far sì che si stabilisse in modo definitivo quali fossero le possibilità per il Presidente a proseguire nelle sue funzioni, ma l'iniziativa venne assunta principalmente dall'allora Segretario Generale, Paolo Strano, il quale richiese in data 10 agosto una prima certificazione al collegio dei medici curanti del Quirinale sullo stato di salute del Presidente. Il responso medico fu di uno stato di temporaneo impedimento a adempiere alle proprie funzioni: il certificato venne, poi, immediatamente trasmesso ai Presidenti delle Camere e al Consiglio dei ministri, che produsse un comunicato nella Gazzetta Ufficiale del 1° agosto stesso attestante il bollettino medico fatto in giornata⁷⁸. Nei mesi successivi si protrasse uno stato di grave stallo, che portò ad una serie di interrogazioni parlamentari di quasi tutto l'arco costituzionale dei partiti verso il Governo Moro II: lo stesso Moro dichiarò in risposta il 16 ottobre 1964 alla Camera di aver posto quesiti al Collegio medico "[...] per il tramite del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica [...]"⁷⁹. La procedura terminò il 6 dicembre 1964 con le dimissioni di Segni: il Segretario Generale, Strano, ebbe modo di coordinare il flusso di informazioni tra il Quirinale e gli organi di indirizzo politico, di partecipare ad una riunione per lo stabilimento delle procedure per la supplenza del Presidente del Senato, Merzagora, e fu l'unica personalità istituzionale ad assistere alla firma delle dimissioni del Presidente.

La vicenda accese i riflettori della dottrina costituzionalistica e delle istituzioni stesse sul ruolo assunto dal Segretario Generale nella sua attività di responsabile

⁷⁷ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 97.

⁷⁸ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 7, nota 11, dove l'Autore riporta il testo integrale del Comunicato. U. INDRIO, nota sul *Corriere della Sera*, 7 agosto 1964.

⁷⁹ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 6-7 ricostruisce in maniera molto particolareggiata la vicenda dell'impedimento del Presidente Segni. In questa sede si sono ricalcati i tratti essenziali. Per il comunicato v. l'autore citato mentre per il dibattito parlamentare e le comunicazioni del Presidente del Consiglio, Moro, v. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, seduta del 16 ottobre 1964, 10603-10604; ivi, 8.

delle strutture serventi del Quirinale; inoltre, l'interesse delle istituzioni sancì un lungo periodo di diffidenza delle forze politiche di maggioranza nella scelta del Segretario Generale, facendo valere spesso il peso decisionale e della controfirma ministeriale dell'atto di nomina del Segretario Generale (situazione non rinvenibile dalla gestione quirinalizia di Pietro Acquarone negli ultimi anni di regno di Vittorio Emanuele III)⁸⁰.

Anche sotto il profilo riformatore la Presidenza Segni contribuì ad arricchire l'organigramma del Segretariato con vari organismi a supporto della figura del Segretario Generale: il Vicesegretario generale, il Vicesegretario generale amministrativo ed il Vicesegretario Generale alle relazioni esterne. Al vertice il primo mutamento si ebbe con la Presidenza Segni, dove con i D.P.R. n. 9/1962 e n. 29/1964 venne costituito il Vicesegretario Generale. Organismo, come la stessa dicitura suggerisce, vicario del Segretario Generale, che adempie alle sue funzioni in caso di assenza o impedimento ed in generale di coadiuvare. Sono state espresse perplessità in dottrina su questa figura a causa della scarsità di attribuzione di compiti specifici a quest'organismo: si può convenire che un'azione di supporto si possa basare in base alle direttive del Segretario, che sarà l'unico referente dell'attività del Vice e programmatore delle sue attività all'interno della Presidenza⁸¹.

Giuseppe Saragat mantenne l'impostazione di Segni sulle strutture di vertice ma dovette anche lui scontrarsi con le forze politiche di maggioranza sulle nomine dei singoli collaboratori del Segretariato. Infatti, le dinamiche parlamentari della metà degli anni Sessanta registrarono il consolidamento delle formule di centro-sinistra che avrebbe ridimensionato molto il ruolo del Quirinale nella gestione degli stalli politico-istituzionali. Ma non solo, poiché, grazie specialmente a Gronchi, le ingerenze presidenziali verso attività, che rientrerebbero nell'esclusivo appannaggio degli organi di indirizzo politico, costrinsero i partiti a riappropriarsi degli spazi principali concessi dalla configurazione parlamentarista, proiettandosi a tenere in grande considerazione la prerogativa della controfirma della nomina del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e usandola come arma di ricatto politico per limitare l'attivismo presidenziale. Questo tipo di controllo

⁸⁰ P. BARILE, *Natura ed accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica*, in ID., *Scritti di Diritto costituzionale*, Cedam Padova, 1967, 514; G. FERRARI, *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967. Sulla natura delle dimissioni presidenziali e sulla non necessità della controfirma e di qualsiasi tipo di ingerenza esterna A. BOZZI, *Sulla supplenza della Presidenza della Repubblica*, in ID., *Studi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1961, 88, F. CARBONE, *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1963, 39; G. LOMBARDI, *Dimissioni*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1960, 643; G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1956, 274-275; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 9; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, 432.

⁸¹ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 98-100.

politico fu probabilmente uno degli elementi più sintomatici dell'inizio della fase "partitocratica" del parlamentarismo italiano⁸².

Fu proprio sulla nomina del Segretario Generale che Saragat dovette scontrarsi con i partiti ed in particolar modo con la Dc. L'idea del Presidente fu quella di reclutare il diplomatico Francesco Malfatti di Monteretto, suo collaboratore durante il suo dicastero degli Esteri tra il 1963 e 1964, ma la Dc premette per la nomina dell'ex Consigliere giuridico di Einaudi, Nicola Picella, riuscendo, infine, ad avere la meglio. Secondo alcuni commentatori l'azione della Dc fu quella di sterilizzare un potenziale attivismo e di garantire la continuità della formula del centro-sinistra che portò Saragat stesso al Quirinale. Fatto sta che i medesimi commentatori hanno dato conto di numerosi contrasti tra Presidente e Segretario Generale a riprova della non piena considerazione di quest'ultimo come uomo del Presidente. In due episodi (nomina del Generale De Lorenzo, uomo del cd. "Piano Solo", e gestione degli scontri di Reggio Calabria nel 1971) il Presidente si lamentò della "non disciplina" del suo Segretario Generale nelle modalità di azione e di informazione degli eventi citati⁸³.

La Presidenza Leone dovette analogamente scontrarsi con le forze politiche sulla nomina del Segretario Generale. Anche in questo frangente Nicola Picella venne riconfermato su pressioni della Dc (Andreotti e Forlani) dopo aver superato il candidato del Presidente, Nino Valentino: costui fu uomo molto vicino a Leone durante il suo mandato da Presidente della Camera e Presidente del Consiglio e appartenente al rango dei consiglieri parlamentari della Camera. Valentino ottenne la possibilità di legarsi al Segretariato diventando Capo Ufficio Stampa e Segretario particolare del Presidente: nomina comunque strategica che garantì a Valentino la possibilità di rimanere a strettissimo contatto con Leone e di poter gestire in presa diretta le pubbliche relazioni della Presidenza⁸⁴. Nel Segretariato convissero, quindi, due anime di un certo rilievo fino alla morte di Picella, che aprì un nuovo contenzioso con i partiti sulla sua successione: anche in questo caso Valentino ottenne i veti incrociati delle forze di governo che spinsero per la "candidatura" a Segretario Generale del Consigliere di Stato, Franco Piga. Leone decise di risolvere la contesa mediando per una soluzione direttamente con gli interessati che non arrivò, per cui il Presidente optò con l'avallo dei partiti per Franco Bezzi, Segretario Generale del Senato.

⁸² Sulla "partitocrazia" rimane pietra miliare l'opera di G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 500 e ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 660 e ss.

⁸³ Saragat avrebbe potuto provvedere alla revoca del Segretario Generale ai sensi dell'art. 2, comma 3 della l. n. 1077 del 1948 ma le condizioni politiche e le importanti prove di forza dei partiti evidenziarono come il Quirinale fosse fortemente limitato nelle sue iniziative. L'unico frangente dove per il tramite del Segretariato ebbe maggiori margini di manovra fu nella gestione amministrativa della dotazione che venne rimaneggiata in corpose opere di ristrutturazione e restauro per far sì che il Quirinale diventasse "il centro della vita politica e sociale del Paese", M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 102-103.

⁸⁴ *Ibidem*, 103-104.

Sul piano organizzativo, Leone cercò con modifiche parziali di ritoccare l'assetto del Segretariato per sgravare il Segretario Generale dai compiti comunque onerosi di gestione della dotazione presidenziale. Per queste ragioni Leone, probabilmente, affiancò al Segretario un'altra figura vicaria che è il Vicesegretario Amministrativo: costui, secondo il D.P.R. 63/1977, sarebbe stato invece titolare di espresse funzioni di supporto al Segretario in tema di amministrazione della dotazione e delle strutture permanenti della Presidenza, vale a dire i Servizi.

Con Pertini il Segretariato riacquisì un peso estremamente decisivo nel supporto alle funzioni presidenziali, la cui interpretazione presidenziale fu, da un lato, molto estensiva, ma sotto altri aspetti estensivo fu l'utilizzo di prerogative "atipiche" (nel senso di non tipizzate in Costituzione) che portò la dottrina ad interrogarsi sulla possibile esistenza di una sorta di "rivoluzione costituzionale"⁸⁵. Ragion per cui fu essenziale l'apporto delle strutture serventi ed in particolar modo della figura del Segretario Generale, scelto dal Presidente senza riscontrare veti nella persona di Antonio Maccanico, Segretario Generale della Camera.

Ma con Pertini si ebbero, però, anche i primi cambiamenti significativi all'organigramma del Segretariato. Significativa fu la costituzione, con il D.P. 41/1980, del Servizio di Ragioneria e di bilancio del Segretariato, i cui compiti sarebbero stati, da un lato, di controllo sulla gestione e dall'altro di rendicontazione e di predisposizione del bilancio di previsione: quest'Ufficio avrebbe poi tenuto fermi i rapporti con il Ministero del Tesoro per la rendicontazione dell'ammontare dell'assegno e della dotazione presidenziale. Altro intervento estremamente significativo fu l'effettiva implementazione degli organi di autodichia e autonomia contabile (da leggere in parallelo con l'istituzione dei reparti interni di ragioneria) della Presidenza della Repubblica con il D.P. 31/1980. Un ultimo intervento da annoverare riguarda il D.P. 29 dicembre 1980 nell'istituzione dell'Archivio di Deposito centrale, che da lì in poi si sarebbe sviluppato in quello che oggi è conosciuto come l'Archivio Storico del Quirinale.

La pesante eredità della Presidenza Pertini arrivò nelle mani di Francesco Cossiga nel periodo conclusivo della cd. "Prima Repubblica", in cui si assistette alla crisi irreversibile del sistema partitico che sedette in Assemblea costituente. L'elezione al Quirinale di Cossiga portò l'amministrazione quirinalizia a risentire fortemente della personalità complessa di Cossiga e subì parecchi cambiamenti non del tutto riconducibili ad un unitario e intellegibile progetto di apparato amministrativo servente.

Lo stesso Segretario Generale, inizialmente confermato in Maccanico, vide l'avvicendamento nel 1987 del Consigliere diplomatico, Sergio Berlinguer così come vi

⁸⁵ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985; G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Maggioli, Rimini, 1985; nella Parte II del presente lavoro si avrà modo di approfondire la prassi del Segretariato e il suo rilievo entro il settennato pertiniano.

furono vari avvicendamenti nella direzione degli altri Uffici: l'impressione che ne ha tratto la dottrina che ha commentato nello specifico è quella di un Presidente estremamente diffidente dei suoi stessi collaboratori⁸⁶.

Con la Presidenza Cossiga si ebbero, poi, delle ingenti novità sui ruoli delle strutture di vertice. Innanzitutto, per il Segretario Generale venne aggiunta la qualifica di "Primo Consigliere" del Presidente, mentre venne istituita la Segreteria Generale: quest'ultima a detta del D.P.R. n. 9/1985, in estrema sintesi, assume delle funzioni di stretta collaborazione con il Segretario Generale per tutte le attività istruttorie e di supporto all'attività del Presidente⁸⁷. Queste due previsioni possono essere lette congiuntamente guardando all'interpretazione del ruolo presidenziale, poi manifestata dal 1989 in poi, che propugnava Cossiga. Forte accentramento decisionale in mano al Presidente e necessità automatica di dotarsi, da un lato, di un suo consigliere di stretta fiducia che potesse rapidamente portargli la giusta attività di supporto; di conseguenza era necessario, a parere di chi scrive, che quest'ultimo fosse dotato di un ulteriore organismo a suo supporto che consentisse al Presidente il costante e onnipresente aggiornamento sulle numerose questioni istituzionali sorte in quel frangente storico.

In altri termini, ad una maggiore espansione del ruolo presidenziale, ad una sua maggiore presenza nella vita istituzionale e sul piano mediatico corrispose un aumento consistente delle mansioni in capo al Segretario e del suo peso direttivo all'interno dell'amministrazione quirinalizia (la qualifica di "Primo Consigliere" è emblematica a riguardo). D'altro lato, però, occorre segnalare come l'aumento del peso direttivo del Segretario coincise con un consistente aumento degli uffici di supporto e di direzione. Quest'ultimo elemento ebbe senz'altro il pregio di aver bilanciato l'ingente peso del Segretario, poiché ha comportato che le numerose funzioni si tramutassero

⁸⁶ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 111-112. Gli autori riportano anche della diffidenza nei confronti del personale di ruolo che negli anni di Pertini vide consistenti aumenti di stipendio e per questa ragione in particolare si aprì una forte polemica tra il personale e il Segretario Generale, Berlinguer, che propose i vari decreti presidenziali di riforma del Segretariato. In particolare, i dipendenti lamentarono un declassamento di mansioni e di retribuzione nei confronti del personale adibito alle funzioni degli Uffici. Elemento altamente significativo, da un lato, del profondo cambiamento della dualità di funzioni del Segretariato, oramai tutto orientato verso la gestione degli Uffici a supporto dei poteri presidenziali, ma d'altro canto, del mancato intervento degli scorsi Presidenti nel voler ristrutturare il reclutamento delle risorse facendo capo al metodo ex art. 97, comma 3, Cost. del concorso pubblico. Il personale, eccetto la parentesi gronchiana, rappresentò in gran parte un insieme di risorse distaccate da altre amministrazioni o, fino a Pertini, personale ancora strutturato dal vecchio ruolo della Real Casa.

⁸⁷ B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 79, e, più in generale, sulla figura dei consiglieri del Presidente, 88 ss. Ma v. pure A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1993, 356. La norma prevede testualmente: "Collaborazione con il Segretario Generale nel coordinamento delle attività istruttorie e degli uffici di supporto all'esercizio delle funzioni istituzionali del Presidente. Collaborazione con il Segretariato generale nell'assistenza direttamente prestata al Presidente per l'esercizio delle sue funzioni istituzionali". A queste venivano affiancate importanti attività di monitoraggio delle decisioni presidenziali e di ricerca di informazioni e studi per le attività presidenziali.

in altrettante maggiori deleghe di funzioni verso le nascenti dirigenze in modo da poter gestire meglio l'aumento di personale.

Importante segnalare come nel 1990 Cossiga istituì, con il D.P.R. n. 87/1990, il gabinetto del Presidente. Questo Organismo risultò di grande interesse, poiché dal tenore del regolamento sembrò porsi in "concorso" con gli uffici di supporto al Segretariato in tutte le attività di istruttoria e monitoraggio per le attribuzioni costituzionali del Presidente. Non è infatti molto chiaro il rapporto che intercorse tra il Segretario Generale ed il Gabinetto del Presidente: se quest'ultimo dovesse considerarsi alle esclusive dipendenze del Presidente o fosse da inquadrare nel Segretariato e, quindi, subalterno all'autorità del Segretario.

Con Scalfaro la tensione con il sistema politico rimase molto alta, ma il Presidente ritenne necessario dover snellire le strutture interne, togliendo il Gabinetto del Presidente e accentrando le funzioni in capo alla Segreteria Generale (mantenendo comunque ferma la dualità tra Uffici e Servizi): questa scelta di eliminare gli esperimenti del suo predecessore, probabilmente, si ripropose in un tentativo di snellimento dell'apparato burocratico presidenziale e di chiarificare e rendere più fluidi i rapporti di gerarchia e di forza all'interno del Segretariato. Ma Scalfaro ebbe un disegno, comunque, ben chiaro di amministrazione quirinalizia istituendo una Commissione presieduta dal Consigliere speciale, Michele Zolla, per tentare una riforma più strutturata e generale del Segretariato (da segnalare come per potenziare l'istituto dell'autodichia presidenziale creò una Commissione giurisdizionale interna di appello con il D.P. n. 81/1996, così come potenziò notevolmente i Servizi della Biblioteca e dell'Archivio Storico). L'amministrazione quirinalizia si allineò, in tal modo, sempre più ai modelli delle due Camere potenziando l'idea che già durante la Presidenza Pertini con Maccanico Segretario iniziò a sedimentarsi⁸⁸. Per le figure di vertice Scalfaro optò per Gaetano Gifuni, Segretario Generale del Senato, e per Salvatore Sechi, Consigliere di Stato, come Consigliere giuridico: due scelte che si riveleranno importanti anche per il successore Ciampi che li avrebbe riconfermati.

Carlo Azeglio Ciampi proseguì questo percorso di "normalizzazione" della Presidenza, ricostituendo un organigramma simile a quello visto fino alla Presidenza Leone con il Vicesegretario Generale, il Vice Segretario Generale Amministrativo e la Segreteria Generale come strutture di supporto all'attività del Segretario ma non alterando le linee essenziali che maturarono sin lì. Ai vertici le conferme di Gifuni e Sechi, da un lato, contribuirono a far mantenere un grado di specializzazione tecnica delle scelte presidenziali molto alto, ma sotto un altro aspetto soprattutto la conferma di Gifuni fu oggetto di un contenzioso simile alle Presidenze Saragat e Leone. Ciampi fu orientato nell'aver per la prima volta una donna come Segretaria Generale, Carmela Decaro Bonella, sua collaboratrice durante il biennio da Presidente

⁸⁸ M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto*, cit., 112-115.

del Consiglio. La Decaro dovette retrocedere a diventare, appunto, Vicesegretario Generale, su pressioni della maggioranza di centro-sinistra (area ulivista) che portò Ciampi al Colle. Come si vedrà, malgrado la concorrenza tra Gifuni e la Decaro nella conquista degli spazi politici all'interno del Segretariato⁸⁹, l'amministrazione quirinalizia lavorò alacremente nel sostenere la particolare interpretazione che Ciampi diede al suo settennato⁹⁰.

Le due Presidenze di Napolitano presentarono profili significativi. I nove anni di Napolitano al Quirinale presentarono un organigramma che, da un lato, cercò di sopprimere alcuni organi al vertice dell'amministrazione come la figura del Vicesegretario Generale, mentre, sotto un altro versante, intervenne nel 2013 una nuova normativa regolamentare, che prevedeva la ricostituzione del Vice Generale Amministrativo e l'istituzione di una nuova figura, il Vicesegretario per la documentazione e le relazioni esterne. Figure attualmente vigenti, dove la prima mantiene le deleghe già previste dalla Presidenza Leone e cioè di direzione delle strutture di *line* o permanenti con la particolare responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro del personale dipendente del Segretariato. Il secondo, invece, cura da un lato le relazioni esterne con la società civile e tutte le iniziative del Presidente che intraprende per essa e, da un altro lato, presiede le strutture ed i servizi bibliotecari e di conservazione degli atti e dei documenti ufficiali (tra cui rientra l'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica completando la costruzione iniziata da Pertini e portata avanti da Scalfaro)⁹¹. Ai vertici dell'amministrazione Napolitano scelse Donato Marra come Segretario Generale e Giancarlo Montedoro come Consigliere giuridico, che sarebbero rimasti anche nel secondo mandato presidenziale.

Per la Presidenza Mattarella si segnala la nomina a Segretario Generale di Ugo Zampetti, già Segretario Generale della Camera, e l'avvicendamento tra Giancarlo Montedoro e Daniele Cabras come Consigliere giuridico.

3.2.1. (Segue)... *Gli Uffici e Servizi del Segretariato Generale*

Si è detto della Presidenza Einaudi come un punto fermo nella definizione degli organigrammi del Segretariato Generale, che confermò la necessità per la Presidenza di un apparato flessibile e che costituisse per il futuro una base di riferimento im-

⁸⁹ *Ibidem*, 116-118; M. BREDI, *La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi*, Garzanti, Milano, 2006.

⁹⁰ Per i dettagli si rinvia al Capitolo 2 in merito alle importanti indicazioni sul potere di rinvio delle leggi.

⁹¹ La conformazione attuale è riscontrabile dal D.P. n. 1 del 2013. Da segnalare nell'attuale Presidenza Mattarella due profili: 1. Il non conferimento di alcun corrispettivo in capo al Segretario Generale 2. L'avvio delle procedure per il primo concorso pubblico della storia repubblicana alla qualifica di referendario nelle strutture del Segretariato con Decreto del Segretario Generale del 16 dicembre 2016 n.182.

prescindibile per il supporto all'esercizio delle prerogative presidenziali. Interessante notare come la scelta del Presidente ricadde su effettivi consiglieri diplomatici e militari di lì poi collocati fuori ruolo: scelta che instaurò da subito un elevato grado di professionalizzazione nelle strutture di *staff* a scapito di quelle di *line*.

Einaudi colse, quindi, un aspetto cruciale del *modus operandi* della propria macchina burocratica⁹²: una struttura degli uffici flessibile, ad assetto variabile, capace di adattarsi alle singole e varie contingenze e questo è un aspetto che sarebbe rimasto invalso nella prassi delle successive Presidenze ed assunto a principio generale dell'organizzazione del Segretariato⁹³. In secondo luogo, egli intuì un altro aspetto cruciale e cioè che i membri dell'organizzazione interna avrebbero dovuto tendere ad ottenere un equo temperamento di numerosi fattori di rilievo istituzionale: avrebbero dovuto tener conto nella propria attività dell'effettiva portata dal punto di vista pratico di alcune prerogative presidenziali e del peso del contesto di riferimento⁹⁴.

Il primo elemento vuol riferirsi ad un aspetto, come anticipato, pratico, nel senso che alcune prerogative presidenziali sono enunciate in Costituzione con un tenore letterale non molto dettagliato, a volte generico, ma che pur nella sua genericità implica di per sé un'attività quotidiana di costante informazione, aggiornamento e presenza sul campo. Sull'esempio concreto fatto da Occhiocupo delle nomine einaudiane di un Consigliere diplomatico ed un Consigliere militare come personale di *staff* a capo di rispettivi Servizi variabili si dava un contenuto definito all'art. 87, comma 8 della Costituzione che prevede che il Presidente "Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere". Ciò nel senso che queste attività necessiterebbero, infatti, di un'azione di consulenza tecnica altamente qualificata e di aggiornamento degli *itinerari* di formazione, ad esempio, dei trattati (sui quali potrebbe eventualmente esercitare il potere di rinvio alle Camere), degli equilibri politici internazionali e di interfaccia con il Governo ed il Ministero con gli Esteri. Stesso discorso vale per la nomina di un Consigliere militare, essendo a capo delle Forze armate e del Consiglio Supremo di Difesa, per cui è necessaria un'opera altrettanto costante di intermediazione con il Governo e di aggiornamento sulle questioni politiche più delicate sul punto⁹⁵. Il discorso si potrebbe chiaramente ampliare alla quasi totalità delle prerogative presidenziali, ma ci si è limitati a questi due esempi, da un lato, perché la testimonianza di

⁹² L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, cit., XIV-XV; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, cit., 50, nota 31; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 298.

⁹³ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 70, G. MARANINI, *La Costituzione che dobbiamo salvare*, cit., 117-120; ID., *Storia del potere in Italia*, cit., 500-501, ID., *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Roma, 1958, 270.

⁹⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1965, 67, N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 73-74.

⁹⁵ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, cit., XV; 39 e ss., 101-105 e ss.

Einaudi si incentrò su questi due temi, ma anche perché rappresentano due archetipi di come gli Uffici del Quirinale si debbano indirizzare e da dove si trae la *ratio* della loro costituzione⁹⁶.

Successivamente a Einaudi e sino a Leone i Presidenti seguirono l'impostazione del primo Presidente e per certi versi integrarono su alcuni settori originariamente lasciati "sguarniti". Ad esempio, la Presidenza Gronchi inserì anche un Ufficio di natura variabile con all'interno due distinte divisioni, che curassero i rapporti con l'Amministrazione della Giustizia.

La vera svolta si ebbe, come già accennato, con Cossiga, il quale diede un'impronta al Segretariato molto marcata e condizionata dalla sua personalità politica e al delicato frangente storico in cui ha operato. Su due tematiche in particolare egli ha dato il suo contributo decisivo: 1. Sicurezza e Difesa 2. Informazione e telecomunicazioni. Il primo elemento rappresenta un frangente nel quale il Presidente Cossiga puntò molto, modificando in numerose occasioni l'organigramma del Segretariato⁹⁷. Mentre il secondo tema si è rivelato una scelta frutto dell'evolversi del particolare contesto politico-istituzionale e dell'eredità del suo predecessore al Quirinale, Alessandro Pertini, che lasciò alla posizione costituzionale del Presidente nell'ordinamento. Senza dubbio, il progresso tecnologico con il sempre più massiccio ruolo giocato dai *mass media* e l'evoluzione della figura presidenziale nel delicato passaggio istituzionale, che vide l'inizio della crisi del sistema partitico e le prime disfunzioni del parlamentarismo italiano, conferirono al Presidente della Repubblica un *surplus* di legittimazione, tale da renderlo costantemente partecipe, se non protagonista della scena politica pubblica⁹⁸. Per cui essendosi venuta a creare una consistente sovraesposizione mediatica, il mantenimento della posizione costituzionale nella forma di governo da parte del Presidente non poté e non può tutt'ora non passare (a prescindere dalle varie qualificazioni che si potrebbero dare su di essa) attraverso la creazione di uffici che curassero l'immagine del Presidente e che gestissero mediaticamente il concreto suo

⁹⁶ L. EINAUDI, *Su alcune usanze non protocollari intorno la Presidenza della Repubblica*, cit., 434 ne parlano diffusamente del *modus operandi* einaudiano di G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 913 e ss.; P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *il Ponte*, 2, 1953, 129 e ss.

⁹⁷ Esemplare è la costituzione con il D.P.R. n. 73/1990 dell'Ufficio speciale per la Sicurezza in concorso con la già presente Sovrintendenza dei Servizi di Sicurezza. Questo Ufficio Speciale avrebbe operato in modalità più dinamica rispetto alla Soprintendenza con facoltà di agire su autorizzazione del Segretario avvalendosi dello squadrone dei Carabinieri in forza e dotazione del Quirinale. È stata una scelta frutto sicuramente della storia politica del Presidente, formatasi nell'attività di Ministro dell'Interno nel culmine dei cd. Anni di Piombo, intercorrente tra il 1976 al 1978 e di alcuni suoi presunti coinvolgimenti in alcune vicende inerenti alle deviazioni politiche all'interno dei Servizi Segreti.

⁹⁸ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit.; 72 A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2010, 7. M. TEBALDI, M. MASTIO, *Le esternazioni del Capo dello Stato fra prima e seconda repubblica. Un'indagine politologica*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 14, 2003, 243-280.

operare nel circuito politico-istituzionale. Per queste ragioni l'opzione di Cossiga è stata mantenuta sino ad oggi⁹⁹.

Altra tappa significativa è la prima Presidenza Napolitano. L'episodio da segnalare riguarda il decisivo potenziamento dell'Ufficio affari dell'Amministrazione della Giustizia, che al suo interno presenta una divisione di *staff* tutta incentrata sul potere di Grazia. È estremamente significativa e costituirà sezione *ad hoc* del presente lavoro in quanto il detto cambiamento, tramite il D.P.R. n. 1/2006, si è reso necessario a seguito della sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale, che ha risolto il caso del conflitto di attribuzione tra il Presidente Ciampi ed il Ministro della Giustizia Castelli in merito alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi. La Corte ebbe modo, altresì, di specificare in quella occasione che il potere di grazia risulta essere un'attribuzione formalmente e sostanzialmente presidenziale, abbandonando la precedente interpretazione che optava per la presenza di un atto complesso e co-partecipato tra i due organi. Si segnala, inoltre, la nascita del Servizio rapporti con la società civile, che rappresenta un ufficio permanente ed una diretta derivazione della ormai aumentata legittimazione politico-istituzionale assunta dal Capo dello Stato.

3.3. L'attuale organigramma

Per chiudere sull'argomento solo alcuni riferimenti ai fini di completezza in merito a quale è l'organigramma attualmente vigente nel Segretariato Generale. La disciplina trova la sua fonte nel D.P.R. n. 107/2013 ed è vigente dal 1° gennaio 2017.

Al vertice si trova il Segretario Generale, alle cui strette dipendenze e supporto vi sono i Servizi di Gabinetto personale del Segretario, il Servizio per il Cerimoniale ed il Servizio per il Controllo Amministrativo. Da questo apice della piramide si inizia a ramificare l'organigramma al livello immediatamente più basso, dove si trovano i due Vicesegretari: quello amministrativo Generale e quello per la Documentazione e le Relazioni Esterne. Il primo acquisisce la delega alla gestione di tutte le questioni riguardante la dotazione presidenziale e al suo ufficio di linee sono affiliati otto Servizi di staff permanenti: Personale, Amministrazione, Patrimonio, Intendenza, Bilancio-Ragioneria e Tesoreria, Servizi Informatici e Sicurezza sul lavoro. Al Vice con delega alla Documentazioni e le Relazioni Esterne toccano, invece le questioni che hanno a che vedere con la gestione del patrimonio letterario, documentale e delle pubbliche relazioni del Presidente con cinque Servizi: Studi, Biblioteca, Adesioni Presidenziali, Rapporti con la Società civile e per la coesione sociale ed Unità speciale

⁹⁹ La conformazione degli organigrammi dei vari Segretariati è stata riportata da uno studio curato dal Segretariato, il quale ha catalogato e curato la pubblicazione di tutte le configurazioni avute nel corso della storia repubblicana. La copia avuta in possesso e utilizzata per mettere in luce questi avvicendamenti è un gentile omaggio dell'Archivio Storico del Quirinale. SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Roma, 2008.

per la documentazione a stampa. Sempre sotto la sovrintendenza del Segretario Generale troviamo i Consiglieri del Presidente, che a loro volta dirigono gli uffici variabili di consulenza politica e di supporto al Presidente nell'esercizio delle sue funzioni costituzionalmente attribuite. Come già detto, i Consiglieri vengono nominati dal Presidente su proposta del Segretario Generale e sono posti a capo di questi Uffici, collegati nella loro competenza per materia a prerogative costituzionali del Presidente e/o a particolari settori, della cui consulenza tecnica il Presidente ritiene di doversi dotare per espletare al meglio il suo mandato. In totale essi sono al momento presenti undici Consiglieri per 9 Uffici da 9 di loro diretti e sono:

- L'Ufficio della Segreteria Generale che ha compiti molto generali, ma di principio rappresenta un organismo di diretta consulenza del Presidente sulle tematiche istituzionali maggiori e di analisi delle maggiori dinamiche politico-istituzionali.
- L'Ufficio per gli Affari giuridici e le relazioni costituzionali, il quale opera come interfaccia dell'amministrazione quirinalizia con gli uffici amministrativi degli altri organi costituzionali e realizza tutte le istruttorie necessarie al Presidente per affrontare tutte le questioni di rilievo giuridico-costituzionale. Esso fornisce anche pareri e collaborazioni sulle medesime tematiche agli altri Uffici del Segretariato.
- L'Ufficio per gli Affari Diplomatici che si occupa di tutte le questioni in tema di politica estera sul versante internazionale ed europeo. Cura a stretto contatto con il Presidente le questioni inerenti agli accreditamenti dei diplomatici e lavora a stretto contatto con l'Ufficio per il Cerimoniale.
- L'Ufficio per gli Affari Militari e di Segreteria del Consiglio Supremo di Difesa cura oltre alle importanti relazioni con gli apparati militari del Paese e con i Servizi Segreti anche l'organizzazione delle riunioni e dei lavori del Consiglio Supremo di Difesa.
- L'Ufficio per gli Affari Interni ed i rapporti con le autonomie è strutturato in due divisioni, dove la prima opera sulle questioni interne e su ordine pubblico e sicurezza, mentre la seconda si occupa delle tematiche di diritto regionale.
- L'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia lavora da un lato in stretto rapporto con il Consiglio Superiore della Magistratura ed in secondo luogo ha un delicatissimo ruolo in merito all'esercizio del potere di grazia, curandone tutte le pratiche.
- L'Ufficio per la Stampa e le Comunicazioni cura i rapporti con la sezione RAI-Quirinale e cura tutta la documentazione fotografica, video e tramite i social network dell'attività del Presidente in Italia e all'Estero.
- L'Ufficio per la Segreteria particolare del Presidente gestisce tutta la corrispondenza epistolare del Presidente e l'agenda dei viaggi e delle missioni all'estero.
- L'Ufficio per gli Affari Finanziari si occupa di predisporre analisi e studi sull'ordinamento finanziario e contabile del Paese. Svolge un ruolo cruciale nella verifica della copertura delle varie leggi di spesa durante l'esame delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

A completamento dell'organigramma sono presenti due Unità speciali e due Strutture operanti nell'ambito del Segretariato Generale. Le prime sono due Unità dipendenti dal Segretariato con compiti specifici e sono l'Unità speciale per la Segreteria dei Collegi Giudicanti e l'Unità speciale per la Documentazione Stampa, che è l'ufficio di immediato supporto all'attività del Consigliere alla Stampa e alle Comunicazioni. Le Strutture esterne operanti nel Segretariato sono la Sovrintendenza alla Sicurezza del Presidente e il Reggimento Corazzieri¹⁰⁰.

¹⁰⁰ L'organigramma attuale riflette sicuramente una certa necessità per il Capo dello Stato di rimanere costantemente aggiornato sulla maggioranza se non nella totalità dei temi più sensibili della vita pubblica. Il sito web del Quirinale mostra, poi, l'attuale organigramma del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica: viene dato conto anche degli incarichi di consulenza che tipicamente sono assegnati a chi ha già ricoperto incarichi direttivi nel Segretariato. È il caso del Consigliere di Stato, Giancarlo Montedoro, che è stato Capo dell'Ufficio affari giuridici e relazioni costituzionali nelle presidenze Napolitano e con la Presidenza Mattarella. www.quirinale.it/page/amministrazione, www.quirinale.it/page/uffici (ultimo aggiornamento: 18 luglio 2018).

CAPITOLO II

SULLA NATURA GIURIDICA DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

SOMMARIO: Sezione I - La natura giuridica. – 1. La natura giuridica del Ministero della Real Casa tra dottrina e giurisprudenza. – 2. Dottrina e (incidentalmente) giurisprudenza sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. – 3. Quale teoria per il Segretariato Generale?. – 3.1. Inidoneità della teoria dell'ente autarchico e dell'ente con personalità giuridica. – 3.2. La teoria organicistica come alternativa alla personalità giuridica. – 3.2.1. Considerazioni sulla natura del Segretariato come "organo dell'organo" Presidente della Repubblica. – 3.2.2. Alcune precisazioni sulla teoria dell'organo di un organo costituzionale. – Sezione II – L'autonomia normativa del Presidente della Repubblica. – 1. L'autonomia normativa della Presidenza secondo la giurisprudenza. – 2. La dottrina sulla natura giuridica dei regolamenti presidenziali. – 3. La natura giuridica dei regolamenti presidenziali.

Sezione I - La natura giuridica

1. La natura giuridica del Ministero della Real Casa tra dottrina e giurisprudenza

Il tema della natura giuridica dell'Amministrazione della Corona così come quella dell'attuale Presidenza della Repubblica non ha ricevuto in dottrina, salvo in pochissimi contributi, una ricostruzione *ex professo* sul piano dogmatico; così come in giurisprudenza ha ricevuto delle qualificazioni sul piano giuridico contraddittorie e non definite da un orientamento consolidato.

Si è già fatto riferimento all'organizzazione giuridica interna del Ministero della Real Casa in modo da provare a scorgere delle analogie nell'attuale conformazione del Segretariato Generale: per cui si adopererà la medesima impostazione, partendo dall'analisi delle varie teorie elaborate sulla Real Casa per cercare, infine, di scolpire un inquadramento della natura giuridica del Segretariato e di cogliere gli aspetti di continuità o di rottura tra le due amministrazioni.

Come accennato, molto pochi furono i contributi della dottrina sulla natura giuridica della Real Casa, mentre, invece, si ebbero numerosi riferimenti nella manualistica del diritto pubblico e costituzionale, i quali però non approfondirono molto, sul piano argomentativo, il tema, limitandosi ad accennare. I contributi che più di tutti svolsero questo approfondimento sono, invece, quelli di Giorgio Arcoleo, Santi Romano e Vezio Crisafulli.

Alla giurisprudenza, invece, è da attribuire il merito di aver *prima facie* sollevato il problema della natura giuridica del Ministero e stimolato alcuni degli autori sopra citati a realizzare le proprie riflessioni sulla questione. Tre pronunce contribuirono ad alimentare il dibattito e sono quelle della Corte d'appello di Trani nel lontano 1897, della Corte di Cassazione nel 1906 e del Consiglio di Stato nel 1942¹.

Il tribunale di merito ebbe modo di esplicitare che i dipendenti dell'Amministrazione del Ministero fossero da considerare dipendenti pubblici in quanto strutturati in una pubblica amministrazione diversa dalle amministrazioni dello Stato per la specialità della Corona nell'ordinamento costituzionale statutario². A questa pronuncia seguì una decisione in senso totalmente opposto della Corte di Cassazione, la quale optò, invece, per considerare l'Amministrazione un organismo di carattere "privato". La Suprema Corte, benché avesse comunque riconosciuto che l'attività svolta da quest'organizzazione presentasse dei caratteri pubblici e demaniali, in realtà considerò che intercorresse tra il Re ed il suo personale un contratto di locazione d'opera soggetto al diritto privato ed ai regolamenti interni della Corona. Tutto ciò si sarebbe basato sul presupposto che l'uso e l'usufrutto sui beni e rendite della Corona, allorquando fossero passati al Re, avrebbero perso il carattere di demanialità e ottenuto il carattere di cose personali dello stesso Sovrano³.

A questa tesi si oppose nettamente il Consiglio di Stato nel 1936 e nel 1942. Nel 1936 la Sezione III di Palazzo Spada con un parere affermò che i dipendenti della Real Casa andavano considerati come impiegati dello Stato e da qui affermò altresì che la Real Casa fosse da annoverare tra gli organi dello Stato. Ciò venne affermato

¹ La sentenza del Consiglio di Stato del 1942 venne in un certo senso anticipata nei suoi contenuti da alcune pronunce rese in sede consultiva nel 1926 e nel 1936, di cui si darà cenno cfr. Cons. Stato, sez. I, 1° dicembre 1926, n. 1267 e Cons. Stato, sez. III, 11 febbraio 1936, n. 89, M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto. Ministero della Real Casa, Segretario Generale, Presidenti della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017, 41.

² Cfr. Corte d'appello di Trani, 19 luglio 1897, in *Riv. dir. eccl.*, 1898, 95 e ss. Ne vengono riportati alcuni stralci da N. OCCHIOUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, 332.

³ Corte di Cassazione, Sez. I, 13 giugno 1906, in *Giurisprudenza Italiana*, 1906, 732 e ss. Si segnala che questa pronuncia stimolò il dibattito dottrinario sulla qualificazione da attribuire invece ai beni della Corona amministrati dalla Real Casa. Come già visto nel primo capitolo ci si allinea all'orientamento dominante in dottrina per il quale si farebbe riferimento a beni demaniali con vincolo di destinazione.

sull'argomento che le funzioni svolte dell'amministrazione avessero una natura annoverabile tra gli "interessi dello Stato", come l'assicurazione del mantenimento economico e del lustro della Corona, supremo organo costituzionale dello Stato. Citando testualmente le parole del giudice amministrativo: "[...] Il buon governo di tali risorse resta, comunque, di pubblico interesse, e al medesimo provvede un'apposita amministrazione all'uopo opportunamente elevata alla dignità di Ministero [...]"⁴.

Nel 1942, si ebbe una pronuncia di diverso contenuto: il Consiglio di Stato statui che si fosse di fronte non solo ad un'entità giuridica di carattere pubblico, ma altresì dotata di personalità giuridica estranea alle pubbliche amministrazioni dipendenti dall'esecutivo di Governo e connotate dal carattere dell'autarchia⁵.

Per quanto riguarda la dottrina il primo autore da citare è Arcoleo, il quale mosse le sue considerazioni rimarcando con fermezza il carattere pubblico della Real Casa sulla base dell'argomentazione che la funzione esplicata fosse di natura pubblica. Infatti, secondo Arcoleo, non potendo negare che la funzione regia fosse pubblica altrettanto non si poté farlo verso il complesso di persone e cose serventi appunto alla funzione regia, che sarebbe risultata difficile da non considerare pubblica: sarebbe venuto meno così il carattere costituzionale della Corona⁶. Sulla scia di Arcoleo intervenne Santi Romano, il quale riprese il tema del carattere pubblico ed autarchico della Corona per riaffermare che il Re, in quanto a capo dell'organo della Corona, tramite la Real Casa esercitasse delle funzioni al tempo stesso pubbliche, proprie e per queste ragioni la configurazione da dare al Ministero non sarebbe stata quella né di ente privato e né di organo dello Stato, ma bensì di un ente autarchico afferente alla Corona⁷.

La dottrina di Crisafulli ebbe, invece, il merito di aver svolto un primo approfondimento specifico di rilievo monografico sul tema, ampliando notevolmente il ventaglio delle problematiche. Ad esempio, Crisafulli confermò le indicazioni di Arcoleo e Santi Romano sul carattere pressoché autarchico dell'Amministrazione della Corona non potendo qualificarsi espressamente come organo dello Stato, ma andò

⁴ Ne riporta questi stralci N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 347-348.

⁵ Quest'ultima decisione si allineò con la dottrina nei suoi primi spunti per ricostruire sul dogmatico la natura del Ministero della Real Casa. In generale in alcune voci enciclopediche e nella manualistica si erano avuti degli accenni generici e tutti sulla scia delle indicazioni che si vedranno a breve di Arcoleo e Santi Romano. V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940), coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 538, O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1940, 219, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno*, Giuffrè, Milano, 1946, 388 e E. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1941, 171.

⁶ G. ARCOLEO, *Brevi considerazioni intorno al carattere pubblico dell'amministrazione della Casa Reale*, in *Giur. it.*, 1906, 731 e ss.

⁷ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943, 218; ID., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 209 e ss.

oltre, sollevando un problema giuridico cruciale, che si vedrà essere tale anche per la qualificazione da dare al Segretariato Generale, che è quello del rapporto che intercorre tra l'Amministrazione regia e la figura del Monarca come organo dello Stato. In critica ai precedenti autori egli mosse questo rilievo, affermando che non si avrebbe mai avuta una corretta qualificazione senza aver esaminato il tipo di rapporto giuridico che intercorresse tra le due entità, definendolo come il presupposto dell'esistenza della Real Casa nell'ordinamento giuridico⁸.

Sulla scorta di queste due indicazioni Crisafulli affermò che la Real Casa avrebbe agito in veste di "rappresentante" (e quindi dotato di personalità giuridica) del Re, che sulla base delle considerazioni di Arcoleo e Santi Romano avrebbe dovuto essere inquadrato come soggetto autarchico. Secondo Crisafulli, infatti, il caso della Real Casa identificò una situazione di rappresentanza istituzionale in funzione sostitutiva del Re nella gestione della dotazione, della lista civile e dei beni particolari imputando a sé la titolarità e la responsabilità giuridica di detti atti e negozi⁹. Sulla mancata configurazione dell'Amministrazione regia come organo dello Stato, invece, Crisafulli argomentò sulla base della considerazione che da un lato mancasse un controllo parlamentare sulla gestione della dotazione regia e sul fatto che, d'altro canto, l'attività del Ministero non fosse appunto imputabile allo Stato nella sua unità ma "nei confronti" dello Stato¹⁰.

L'aver dato conto di queste indicazioni giurisprudenziali ed opinioni dottrinali costituisce la base per poter capire quale modello teorico risulti calzante per il Segretariato Generale. Nei prossimi paragrafi si proverà a sciogliere i dubbi sul carattere pubblico, della qualifica o meno di pubblica amministrazione in senso stretto e del rapporto che intercorre tra esso e l'organo costituzionale del Presidente della Repubblica.

2. Dottrina e (incidentalmente) giurisprudenza sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica

Per cercare di delineare i contorni giuridici dell'attuale Segretariato Generale, occorrerebbe per il momento abbinare alle teorie sopra citate quelle elaborate sull'attuale Amministrazione della Presidenza della Repubblica per avere un quadro completo. Occorre premettere che così come per la Real Casa anche per la Presidenza la dottrina non intervenne direttamente se non con poche eccezioni, così come la giurisprudenza costituzionale e di legittimità, le quali diedero solo alcune indicazioni, mentre l'attenzione dei commentatori giuridici si concentrò maggiormente sul pur fonda-

⁸ V. CRISAFULLI, *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, in *Stato e Diritto*, 1943, 46.

⁹ *Ibidem*, 43-44.

¹⁰ *Ibidem*, 41; N. OCCHIOUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 337.

mentale profilo dell'autonomia normativa, domestica e contabile della Presidenza in quanto afferente ad un organo costituzionale.

Per le indicazioni fornite dalla dottrina e dalla giurisprudenza si possono esplicitare tre orientamenti distinti.

Il primo si è basato sulla nota teorizzazione di Crisafulli sul Ministero della Real Casa, nella quale si era affermata la presenza di un ente dotato della personalità giuridica di tipo pubblico. Per quanto riguarda il Segretariato essa fa riferimento ad Aldo M. Sandulli e, riprendendo la prospettiva crisafulliana, ha considerato la struttura servente non solo come caratterizzata dalla presenza di una personalità giuridica¹¹, ma altresì come distinta da quella dello Stato in quanto afferente ad un ente di natura autarchica e autonoma rispetto agli altri organi costituzionali. In senso analogo si è mossa la Corte costituzionale che in due distinte pronunce è pervenuta a queste considerazioni. Nelle due decisioni (sentenza n. 143 del 1968 e n. 129 del 1981) la Consulta ha statuito incidentalmente che il Segretariato Generale andasse qualificato come organo di natura pubblica ma estraneo alle pubbliche amministrazioni dipendenti dal Governo e dotato di una propria indipendenza e autonomia costituzionale¹².

A questo orientamento se n'è contrapposto un altro che ha rivisto in senso critico il precedente. La teoria in questione fa capo a Nicola Occhiocupo e trova il suo punto di partenza nella critica al presupposto della teoria di Crisafulli e Sandulli che vedono nella personalità giuridica e nella considerazione che si è di fronte ad un'entità con carattere autarchico i caratteri fondamentali dell'Amministrazione regia e, successivamente, di quella presidenziale. Secondo Occhiocupo, la presenza di una capacità negoziale e processuale in capo alla persona del Segretario Generale non implicherebbe necessariamente la sussistenza dell'istituto della personalità giuridica; essa sarebbe, bensì, sintomatica di un particolare rapporto di tipo organico tra l'entità che è quella del Segretariato Generale e quella di pertinenza che è il Presidente della Repubblica, che rimane l'unico organo di natura costituzionale¹³.

¹¹ A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. Amm.*, 3, 1950, 165, nota 3, e ID., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Jovene, Napoli, 1989, 369. Più diffusamente in dottrina si sono avuti alcuni riferimenti incidentali in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, 539, A. BALDASSARRE, *Il capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997, 476 e P. MESCHINI, *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, cit., 66.

¹² Sulle decisioni della giurisprudenza costituzionale si tornerà più approfonditamente nel successivo capitolo in quanto sono da riferire sul piano generale alla qualificazione o meno dell'Amministrazione presidenziale come ente autonomo giurisdizionalmente e contabilmente. Infatti, le affermazioni della Consulta sulla natura giuridica sono appunto da considerare come meri riferimenti incidentali non essendo il motivo principale dell'intervento del Giudice delle leggi.

¹³ N. OCCHIOCUPPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 350 e ss., ID., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. cost.*, I, 1980, 1426.

Per meglio esemplificare questo tipo di situazione è stato fatto dalla dottrina in esame il parallelismo con le strutture ministeriali del Governo: queste, infatti, sono dotate di capacità negoziali e processuali proprie ma non sono altresì dotate della qualifica di persona giuridica e trovano la loro configurazione come “organi dell’organo Governo”. La formula utilizzata sulla scorta dei più recenti sviluppi raggiunti dalla dottrina del diritto pubblico è quello di “organo con legittimazione separata” e ciò sta ad indicare la sintesi tra i caratteri di autonomia degli organi e la comunque persistente affiliazione con l’organo a cui fanno riferimento: l’uno organo costituzionale in posizione di sovraordinazione e l’altro organo statale strutturalmente inserito nel primo con spazi di autonomia nell’esercizio di proprie, tipiche e peculiari funzioni. Per questo orientamento queste conclusioni valgono per il Segretariato Generale della Presidenza così come valevano per il precedente Ministero della Real Casa¹⁴.

Infine, vi è un terzo orientamento dottrinale che ha sviluppato e fornito alcune precisazioni alla teoria precedentemente richiamata. Quest’ultima ha svolto un altro tipo di indagine, pur basandosi e tenendo fermi i paletti posti dalla teorizzazione di Occhiocupo, ed ha, infine, elaborato alcune indicazioni di natura corollaria ma comunque altamente significative. Queste idee hanno guardato maggiormente alla conformazione interna dell’organigramma del Segretariato e al peso che nel corso del tempo hanno avuto le varie unità che lo compongono. In particolare, si è constatato da questi autori come l’*hard core* della natura del Segretariato risieda nella dualità di funzioni che intercorre tra gli Uffici del Segretariato, diretti dai Consiglieri di nomina presidenziale (e che hanno la funzione di diretta assistenza del Presidente nell’esercizio delle sue funzioni costituzionalmente attribuite) e quella dei Servizi, che sono, invece, deputati alla gestione amministrativa della dotazione ex art. 84 ultimo comma della Costituzione. Questa dualità di funzioni, sulla carta molto diverse e inconciliabili tra loro, benché trovi la sua unità giuridica nella figura del Segretario Generale che sovrintende sia agli Uffici sia ai Servizi, configurerebbe il Segretariato secondo due schemi organizzativi. Da un lato, con riferimento alle unità dei Servizi si sarebbe di fronte ad un organo con legittimazione separata strutturalmente inquadrato nell’organo Presidente della Repubblica (sulla scia della teoria di Occhiocupo), mentre d’altro canto per ciò che attiene all’organizzazione degli Uffici si sarebbe di fronte ad una sorta di organo “interno” con funzioni di apparato servente del Capo dello Stato. Per questi motivi è stato coniato il termine di organo di un organo con natura bivalente o *double face*¹⁵.

¹⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 312 e 351.

¹⁵ G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, Edizioni del Sole 24 Ore, Milano, 1988, 156. Un orientamento con caratteri analoghi si era riscontrato precedentemente a quest’ultimo, B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974, 132-139. Era stato indicato da questa dottrina che il fulcro risiedesse nella dualità di funzioni, così come espresso dalla dottrina sopra citata, ma era stato altresì

3. Quale teoria per il Segretariato Generale?

3.1. Inidoneità della teoria dell'ente autarchico e dell'ente con personalità giuridica

Prima di dare contezza di quale ricostruzione dottrinale possa ritenersi calzante per descrivere in senso compiuto la natura giuridica del Segretariato occorre, prima di tutto, disquisire criticamente delle ragioni che inducono a non prendere a riferimento determinate concezioni rispetto ad altre.

Dal punto di vista del Segretariato Generale si ritiene che le opinioni dottrinarie che vedono nella struttura un ente autarchico e dotato di personalità giuridica non siano da accogliere.

Cominciando dalla prima, questo è il presupposto che ha mosso le considerazioni di parte della dottrina (Santi Romano) sulla qualificazione da dare al Ministero della Real Casa, ma è stata ripresa anche con riferimento al Segretariato (A.M. Sandulli). Questa teoria in realtà cela in sé vari profili che non si esauriscono nel tema della natura giuridica ma che si ampliano al tema annoso dell'autonomia degli organi costituzionali nella sua accezione tricotomica di autonomia normativa, giurisdizionale e contabile.

La teoria dell'ente autarchico con riferimento al Monarca e alla sua amministrazione trova i suoi presupposti secondo l'insegnamento di Santi Romano nel fatto che l'amministrazione da parte del Monarca della propria dotazione, Corte, casa militare e delle onorificenze reali non si potesse riferire ad un'attività di un organo dello Stato nel perseguimento di un interesse pubblico, ma solo in una proiezione propria e quindi spiegabile giuridicamente solo per il tramite dell'ente autarchico¹⁶. Benché, come già accennato, egli non si fosse espresso esplicitamente nel traslare l'autarchia del Monarca alla Real Casa, riferendosi a quest'ultima negando la natura pubblica ed anche privata, per esclusione si è interpretato che ci si potesse riferire all'autarchia regia. Tesi ripresa da Sandulli nel periodo repubblicano con riferimento al Segretariato ma con il medesimo obiettivo che era quello di dimostrare l'estraneità dell'ente Ministero e successivamente Segretariato dalla categoria degli enti od organi statali¹⁷.

evidenziato come esso fosse il frutto di una dualità di organismi. Ciò nel senso che i Consiglieri presidenziali a capo degli Uffici sarebbero stati da collocare al di fuori del Segretariato in quanto non dipendenti dal Segretario ma solo dalla figura del Presidente, mentre solo i Servizi sarebbero stati configurati nella Presidenza. Teoria ampiamente criticata ma soprattutto smentita anche dal quadro normativo e regolamentare che disciplina il Segretariato: art. 1, comma 3 del decreto presidenziale n. 107 del 18 aprile 3013 (presenta già dal 1985) che qualifica il Segretario generale come Primo Consigliere del Capo dello Stato. Per ulteriori specificazioni sul punto si rinvia al primo capitolo.

¹⁶ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 218 e sullo stesso orientamento si inquadrano V. ORIGONE, *Provvedimenti regi e sul rapporto d'impiego*, in *Rivista Pubblico Impiego*, 2, 1943, 88-89 e C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno*, cit., 388.

¹⁷ A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., 165; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 369.

La dottrina successiva ha però colto i numerosi punti deboli di una tale ricostruzione, che già nelle opinioni di chi l'ha forgiata avrebbe trovato le sue critiche più incisive¹⁸. Come sottolineato dallo stesso Santi Romano: “[...] Lo Stato è sempre e soprattutto un regime, un ordinamento giuridico, una istituzione della quale il monarca, i sudditi, il territorio e le leggi non sono che elementi”¹⁹. È l'estrinsecazione del brocardo di romaniana elaborazione del “*lex facit regem, rex non potest nisi quod iure potest*”. A quest'affermazione va aggiunto che in un ordinamento giuridico improntato sul canone che è la Costituzione a porsi come fondamento giuridico delle componenti dello Stato: “*constitutio facit regem, rex non potest nisi quod constitutione potest*”. Si può affermare, quindi, che secondo questo insegnamento con riferimento al Monarca si era di fronte ad un organo costituzionale dello Stato, e che vi si immedesimava nell'esercizio di tutte le funzioni attribuitegli dalla Legge fondamentale. Le considerazioni sono le medesime con il Capo dello Stato repubblicano: esso è un organo costituzionale dello Stato, che trova solo nella Costituzione i suoi fondamenti ma anche limiti²⁰.

A queste considerazioni che potrebbero apparire eccessivamente banali, vanno aggiunti i rilievi fatti dai sostenitori della natura autarchica sul fatto che nel caso dell'amministrazione della dotazione regia e repubblicana i Capi di Stato dei due ordinamenti avessero agito in quanto dotati di prerogative “proprie” ed avulse da interessi e fini di natura statale. Anche questo argomento non è convincente. Sia per quanto riguarda il Monarca che per il Presidente della Repubblica i poteri esercitabili sull'amministrazione della dotazione non potevano e non possono considerarsi personali in quanto fondati sul piano costituzionale sia dallo Statuto Albertino (art. 19) e sia dalla Costituzione repubblicana (art. 84 ultimo comma). Ad esempio, bisogna essere cauti nel non confondere quelli che sono i beni trasferiti al Capo dello Stato come diritti speciali, regolati dal diritto comune, da quelli che sono i beni e mezzi materiali ed immateriali in uso alla Corona o alla Presidenza, necessari per il titolare della carica ad esercitare al meglio le sue funzioni di organo costituzionale²¹. Per l'appunto rimane tipica la distinzione tra assegno e dotazione presidenziale, dove

¹⁸ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 335-336.

¹⁹ S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1942, 202, ma vedi anche C. MORTATI, *Per una teoria dello Stato fascista*, in *Archivio di studi corporativi*, 1939, 348-350 e anche S. FODERARO, *La personalità inter-organica*, Cedam, Padova, 1957, 28-32.

²⁰ S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in ID., *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 20 e ss. ed in senso conforme E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, I, Bocca, Torino, 1922.

²¹ Argomenta in modo molto convincente N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 340, dove afferma in maniera esemplificativa che: “[...] La dotazione, pertanto, veniva assegnata dallo Stato non in considerazione della persona *intuitu personae*, ma in considerazione della funzione, *intuitu officii* [...]”. Facendo poi il parallelo con l'età assolutista dove il complesso dei beni era lasciato al suo arbitrio non trovando fondamento e vincolo in nessuna norma fondamentale.

il primo, come già si è evidenziato, entra nella piena proprietà del Presidente e ne è libero di disporre come privato cittadino, mentre la seconda si inserisce nel contesto delle funzioni costituzionalmente attribuite ed il loro carattere di beni demaniali con vincolo di destinazione fa comprendere come questi non siano legati ad alcun tipo di funzione di carattere personale del Presidente²².

A questa ricostruzione non regge l'obiezione di chi potrebbe asserire che l'esercizio delle competenze di amministrazione era dato alla Real Casa, così come è demandato oggi ai Servizi del Segretariato Generale ed il Capo dello Stato di fatto non esercitava questi poteri che sono di natura pubblica. Si può replicare a questa constatazione che un conto è l'esercizio ma altra è la titolarità che permane in capo al Presidente e permaneva in capo al Re; infatti, l'esercizio da parte di altri soggetti è una derivazione del fatto che le figure apicali alle amministrazioni fossero di nomina regia e presidenziale (malgrado l'anomala compartecipazione del Consiglio dei ministri) così come le varie ramificazioni si basassero sull'esercizio di deleghe amministrative adottate direttamente dal Capo dello Stato²³. Quindi, la titolarità e l'indirizzo sull'amministrazione permanevano e permangono in capo all'inquilino del Quirinale, per cui non può considerarsi la presenza di un apparato burocratico distaccato come indice di "assenza" dell'organo costituzionale del Capo dello Stato nella gestione di questi affari e quindi insussistenza di un'intima unione tra le due entità²⁴.

In quest'ottica si pone la nota ricostruzione di Crisafulli ed il presupposto che si è di fronte ad un'entità organizzativa dotata di personalità giuridica. Da un lato occorre rimarcare e premettere che è da condividere pienamente la premessa metodologica elaborata da Crisafulli, per cui una corretta qualificazione giuridica di quest'entità passa solo attraverso un attento esame del tipo di rapporto giuridico che viene ad innestarsi tra il Capo dello Stato (nel suo caso del Monarca) e l'amministrazione e, quindi, che non può darsi conto della sua natura giuridica guardandolo *ex se* ma solo in relazione alla figura dell'organo supremo dello Stato.

Ciò presupposto, permane il dubbio che possa essere convincente considerare gli apparati quirinalizi come dotati dell'istituto della personalità giuridica. La dottrina criticata si basava su alcune considerazioni tratte dalla particolare conformazione del Ministero per cui ad esso era deputata la sovrintendenza e direzione degli Uffici e Servizi e la capacità processuale e negoziale per la gestione della dotazione e del patrimonio privato. L'attribuzione della personalità giuridica in capo al Ministero non avrebbe significato che, da un lato, dare la massima definizione a questi poteri

²² Svolgono questo rilievo in senso conforme a quanto affermato G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978, 51 ed in parte anche P. MESCHINI, *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974, 20 e ss.

²³ V. *infra* per una descrizione del rapporto di delegazione amministrativa.

²⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 342-343.

di rappresentanza e, più in generale, un carattere di autonomia per l'appunto slegata dalla presenza istituzionale del Monarca²⁵. Ciò avrebbe giustificato il perché secondo Crisafulli alcuni atti, come la gestione del personale addetto, esercitati direttamente dal Sovrano venivano visti come delle interferenze²⁶. Al di là del fatto che il Sovrano era dotato secondo la legge della potestà di nomina e revoca del Ministro e degli alti ufficiali della Casa militare, in realtà la questione non era e non lo è tutt'ora per il Segretariato riferibile ad una qualificazione giuridica o meno, ma un problema che attiene al particolare regime di responsabilità giuridica che presenta il Capo dello Stato repubblicano e che presentava anche il Monarca²⁷.

La creazione di un apparato *ad hoc* per la gestione di tutti gli atti negoziali e per la rappresentanza atteneva più che altro non ad una questione di presenza o meno di una personalità giuridica o di un'autonomia organizzativa ma piuttosto ad un problema di imputazione giuridica degli atti in questione. È da sempre stato un interesse sia dell'ordinamento costituzionale monarchico (art. 4 Statuto Albertino) che di quello repubblicano, inserito in un dato positivo costituzionalmente previsto all'art. 90 della Costituzione, quello di esonerare la figura del Capo dello Stato dal prendere parte in giudizio ed in generale di rimarcare la non responsabilità giuridica degli atti nell'esercizio delle sue funzioni. Infatti, qui risiede l'argomento decisivo per spiegare l'inidoneità della teoria della persona giuridica per definire la natura degli apparati quirinalizi.

3.2. La teoria organicistica come alternativa alla personalità giuridica

Quale, quindi, la qualificazione corretta da attribuire al Segretariato?

Per rispondere al quesito, occorre partire dall'impostazione data al problema da Crisafulli. Questa dottrina, come già visto, aveva colto nella posizione di capacità negoziale e processuale di *legitimatatio ad processum* e *ad causam* l'indice definitivo della presenza di un ente a personalità giuridica. Si è dimostrato, però, nelle considerazioni precedenti che non sussiste alcun tipo di estraneità tra il Segretariato e la figura del Presidente e che gli interessi perseguiti da detta amministrazione possono considerarsi riferibili all'organo costituzionale del Presidente e, in ultima conseguenza, allo Stato. Perciò, ne deriva l'ulteriore risultanza che tutti i rapporti instaurati e fatti valere dall'amministrazione quirinalizia non sono contro o nei confronti dello Stato ma bensì verso gli altri organi dello Stato con i quali entra in rapporto. Come visto, inoltre, la sussistenza di una personalità giuridica porrebbe una cesura eccessivamente netta tra Segretario e Capo dello Stato, portando il

²⁵ V. CRISAFULLI, *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, cit., 44.

²⁶ *Ibidem*, 47.

²⁷ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 344.

primo ad una situazione di autonomia piena dal secondo che non sussiste nei dati normativi e nelle prassi istituzionale.

Per queste ragioni occorre volgere lo sguardo all'istituto che nell'evoluzione del dibattito dottrinale ha da sempre rappresentato un'alternativa netta e un punto di confronto con il concetto di persona giuridica ed è quello di "organo dello Stato". È necessario, preliminarmente e brevemente, richiamare alcune teorizzazioni, presenti sin dal dibattito dottrinale della gius-pubblicistica tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento.

Con l'emergere dello Stato pluriclasse, infatti, si era dato conto nella dottrina di quel tempo che, benché il pluralismo sociopolitico non avesse inficiato o meglio indicato che lo Stato apparisse come un'entità "unica ed unitaria", ci si era trovati a dover convivere con un'amministrazione statale comunque disaggregata, dove gli organi statali erano non solo in relazione ma anche in conflitto²⁸. È stato osservato che nessun tipo di statuizione positiva avesse preveduto una situazione di questo tipo ma che essa si era venuta a formare per il tramite di norme consuetudinarie, dove gli organi dell'ente Stato avevano acquisito "[...] certe attitudini, particolari e separate, ad essere parti in rapporti sostanziali privati, amministrativi, nonché processuali, con soggetti esterni all'apparato statale [...]"²⁹. Per questi motivi si era pensato a dover riconsiderare la teoria degli organi dello Stato prescindendo dalla loro attribuzione di organi con personalità giuridica.

La dottrina tedesca, che per prima svolse i maggiori contributi sul tema, trovò nelle tesi di Gierke e Preuss l'affermazione che gli organi statali fossero dotati di una personalità giuridica "incompiuta" o "speciale"³⁰. Ma lo sviluppo del dibattito portò a spostare l'asse della discussione più in generale sulla qualificazione da dare ad una presunta e speciale soggettività giuridica dell'organo statale che fosse slegata dal tradizionale meccanismo della personalità giuridica e che riuscisse a definire la peculiarità della figura dell'organo nel nuovo complesso organizzativo dello Stato moderno. Senza ripercorrere tutte le tappe intere di un dibattito dottrinale che, come

²⁸ C. ESPOSITO, *Organo, ufficio, e soggettività dell'ufficio*, Cedam, Padova, 1932, 15 e ss., M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1993, 156-157; C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392; C.A. JEMOLO, *Organo dello Stato e persone giuridiche pubbliche*, in *Lo Stato*, 1931, 329.

²⁹ M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 157.

³⁰ Idee e riferimenti bibliografici delle opere di Gierke, Preuss e Wolff riportate dall'opera N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 312; O. GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung* (1887), Weidmann, Berlin, 1963, 172 e H. PREUSS, *Ueber Organpersonalität*, in *Schmollers Jahrb.*, XXVI, 1902, 135, e anche H.J. WOLFF, *Rechtssubjekt und Rechtsperson*, in *Arch. Civ., Prax.*, CCXVII, 1927, 129. Tesi riprese in Italia da Santi Romano, che affermò che il problema non può trovare soluzione in affermazioni di carattere dogmatico ma solo nei diritti positivi, poiché è lo Stato stesso per le sue ragioni storiche, politiche e sociali a dover scegliere la migliore opzione. S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, 148.

definito da autorevole dottrina, si prestava a “soluzioni puramente verbali, che di fatti sono affluite numerose”³¹, si vuole dar conto direttamente della visione che si ritiene di condividere.

Il punto di partenza poteva individuarsi nella teoria di Carlo Esposito che guardava all’esistenza di detta soggettività dell’organo sulla base del fatto che la sua attività, esistenza e doveri fosse distinta dallo Stato, ma l’elemento decisivo stava nel fatto che quest’attività dell’organo esisteva solo all’interno della persona dello Stato nella quale si inseriva benché in molti profili fosse distinta: diversità ma non separazione³².

Rimane, però, così l’interrogativo: a cosa attiene di preciso la soggettività di questi organi? Si ritiene di condividere l’opinione di chi ha affermato che essa attiene all’attività, al compimento dell’atto di cui l’organo è competente, piuttosto che al risultato e agli effetti giuridici che da esso derivano: bisogna distinguere, infatti, secondo l’insegnamento di Massimo Severo Giannini, l’ordine dell’azione da quello dell’imputazione, dove il primo attiene all’organico ed il secondo attiene alla persona giuridica con la quale esso è collegato, che in questo caso è l’ente persona Stato e dove il primo agisce in funzione del secondo in alcuni spazi di autonomia delimitati dall’ordine di competenze attribuitegli dall’ente statale a cui fa riferimento e che è stato definito come organo a “legittimazione separata”³³.

Alcuni esempi concreti potrebbero aiutare a dare maggiore sostanza a questo concetto.

Parte della dottrina per meglio esemplificare ha preso il caso dei Ministeri governativi³⁴, i quali sono da imputare ed inserire nell’organo costituzionale del Governo, e che sono altresì dotati di margini di autonomia ricavabili da una sfera di competenze positivamente individuate per cui possono agire in giudizio autonomamente,

³¹ La definizione trasposta nel testo è di M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 158. Per una ricostruzione unitaria del dibattito S. FODERARO, *La personalità inter-organica*, cit., 63-65, V. CRISAFULLI, *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato*, in *Arch. giur.*, 1938, 99.

³² C. ESPOSITO, *Organo, ufficio, e soggettività dell’ufficio*, cit., 291 e ss., ripresa poi da G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, 67, C. DE VALLES, *Teoria giuridica dell’organizzazione dello Stato*, Cedam, Padova, 1931, 362 e N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 312, 350-351.

³³ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 122; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 158 ed in senso conforme G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 68, S. PUGLIATTI, *Il rapporto giuridico unisoggettivo*, in ID., *Diritto civile. Metodo-Teoria-Pratica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1951, 237 e ss.

³⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 312. Un altro esempio molto calzante potrebbe essere quello proposto da M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 156: “[...] Supponiamo che occorra approvvigionarsi di stoffe per divise per l’esercito [...] come parte nei contratti di fornitura che si vanno a concludere non si presente un astratto ‘Stato’, ma organi come il Ministero della difesa; se invece un comune ha bisogno di stoffe per il corpo dei vigili urbani o per i giardinieri comunali, parte nel contratto è sempre il Comune e non l’assessore alla polizia urbana [...]”.

contrattare ecc., ma esso è frutto solo di un particolare dispiegarsi del fenomeno organizzativo, che come visto in apertura di paragrafo, è sintomatico e fisiologico nella concezione dello Stato moderno: inscindibile *ex se* nella sua accezione di persona giuridica, ma ramificato sul piano dell'organizzazione interna in tanti organi periferici ma sempre in esso inseriti e strutturati.

Per queste ragioni sembra idoneo estendere analogicamente questa ricostruzione al Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, confermando la definizione di organo con legittimazione separata ma legato all'ente di pertinenza, che è l'organo costituzionale del Presidente della Repubblica, da un rapporto di tipo organico interno³⁵.

3.2.1. Considerazioni sulla natura del Segretariato come "organo dell'organo" Presidente della Repubblica

La base teorica che indica nella sussistenza di un organo dello Stato, inteso nelle varie accezioni sopra enunciate, è stata sviluppata in dottrina da Occhiocupo nella nota teoria del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica come organo dell'organo Presidente della Repubblica. Con questa teoria il detto autore ha voluto definire il Segretariato come organo inserito sul piano organizzativo del Presidente della Repubblica: organo costituzionale da un lato ed organo amministrativo dall'altro contribuiscono a creare una medesima istituzione che è quella della struttura a vertice dello Stato. Il Segretariato, secondo Occhiocupo, "[...] opera generalmente in posizione di subordinazione rispetto al primo (Presidente), che istituzionalmente è destinato a svolgere un'attività in funzione del primo, di cui costituisce uno strumento necessario"³⁶.

Secondo questa dottrina, inoltre, non si sarebbe di fronte ad un organo cd. "ausiliario" o vicario, in quanto esso non esercita mai "direttamente" né come rappresentante dell'organo primario competente e né per supplenza in via sostitutiva le funzioni costituzionalmente attribuite al Capo dello Stato³⁷. Questo rapporto, infat-

³⁵ N. OCCHIOCUPU, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 351; C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 156 e ss. Si specifica la dicitura di rapporto organico per distinguerla dal rapporto intersoggettivo, che sussisterebbe tra due diversi soggetti dotati di personalità giuridica. Nel caso del rapporto organico, invece, si sottolinea in modo decisivo come si stia parlando del rapporto tra due organi di un medesimo soggetto giuridico che è l'organo costituzionale del Capo dello Stato. Per approfondimenti sul punto, G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 33 e ss. e M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 297-299.

³⁶ N. OCCHIOCUPU, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 352.

³⁷ Sulla rappresentanza si è già visto come in realtà si è di fronte ad un organo con legittimazione separata non pienamente rappresentante l'Amministrazione quirinalizia se non in alcune sfere di attribuzione e con il solo obiettivo di rendere ossequio al dettato dell'art. 90 Cost. per cui il Presidente è giuridicamente irresponsabile nell'esercizio delle sue funzioni.

ti, è definito secondo il crisma della derivazione organica, nel senso che si presenta come organo distinto ma che per ragioni di quadro organizzativo o di economia organizzativa, identificabili nella necessità di dislocazione delle strutture e delle funzioni, esso deve considerarsi funzionalmente e strutturalmente derivato da quello di pertinenza³⁸. Per capire, invece, come l'organo derivato Segretariato agisca in funzione dell'organo principale Presidente l'autore citato fa ricorso alle categorie della delegazione amministrativa³⁹. È da premettere che l'opzione scelta da questa dottrina è da condividere pienamente, poiché è suffragata ampiamente dal quadro normativo di riferimento e dalla prassi istituzionale dell'organo in esame.

L'art. 3 comma 2 della l. n. 1077 del 1948 stabilisce, infatti, che il Segretario Generale rappresenta l'Amministrazione, sovrintende agli Uffici e ai Servizi del Segretariato e propone l'adozione dei regolamenti interni della struttura al Presidente ed un successivo regolamento presidenziale n. 107 del 2013, che all'art. 1, comma 1 stabilisce che i detti Uffici e Servizi "dipendono" dal Segretario. Il dato normativo citato delinea un concetto di primaria importanza e cioè che il Capo dello Stato nell'esercizio della sua potestà regolamentare ha "volontariamente" trasferito al Segretario Generale "proprie" attribuzioni in ordine alla gestione amministrativa dell'organo costituzionale ed è indice, quindi, della sussistenza di un rapporto di delegazione interorganica. Situazione estremamente differente dalla presenza di un rapporto di supplenza. Come argomenta Leopoldo Elia, infatti, "[...] mentre la supplenza in senso proprio si riferisce a una sostituzione di agenti, la delegazione viene quasi sempre considerata come un rapporto tra organi, in cui il delegante agisce sulla base di una norma che permette la delega stessa"⁴⁰.

Per quanto sia più che condivisibile affermare che il rapporto di derivazione organica si leghi tramite l'istituto della delega interorganica, la dottrina in esame ha ritenuto necessario, onde fugare dubbi, effettuare alcune precisazioni sul contenuto di questa delega amministrativa⁴¹. Ed il riferimento va a quelli che sono i limiti delle due parti di questo rapporto di delegazione che sono il Presidente ed il Segretario. Quest'ultimo, infatti, proprio perché risultante come titolare dell'esercizio di alcune

³⁸ Sul punto è riscontrabile un precedente in dottrina per quanto riguarda la natura giuridica dell'organo Parlamento in seduta comune, per il quale è stata attribuita la qualifica di organo dell'organo Parlamento in un'accezione pressoché identica a quella utilizzata da Occhiocupo per descrivere il Segretariato Generale da G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblée parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, 290 e ss.

³⁹ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 309-312.

⁴⁰ L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, 36, in senso conforme G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 132, nota 21, G. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1958, 82 e ss.

⁴¹ R. SACCO, *Il profilo della delega amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1970, 30 e ss., F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1970, 15 e ss., G. MIELE, *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962.

competenze delegate gli dalla legge e del regolamento, in costanza di delega non può trovare l'interferenza da parte del Presidente, ma solo in circostanze eccezionali e di speciali esigenze⁴². D'altro canto, il Segretario non detiene la discrezionalità assoluta nel compimento degli atti necessari al perseguimento dei fini predisposti dalla delega presidenziale. Infatti, come sottolineato da noti esponenti della dottrina amministrativista il rapporto di delega interorganica va inquadrato in uno schema di indirizzo-esecuzione sorretto da uno stretto rapporto fiduciario tra delegante e delegato, per cui risulta essere “[...] un compromesso fra l’attribuzione istituzionale di una competenza, che è stata fatta in capo ad un organo o ad un ente, e la necessità per questo, a causa di motivi preesistenti e certi o quasi certi [...] di sgravarsi dell’esercizio di proprie funzioni[...]”⁴³. In altre parole, si tratta di un compromesso funzionale al perseguimento di un obiettivo comune, deputato all’organo di riferimento.

Tornando al caso concreto queste indicazioni sul piano astratto hanno trovato conferma nella prassi e nel quadro normativo che disciplina il Segretariato, poiché il Segretario è vincolato strettamente ad un legame fiduciario nella sua nomina *intuitu personae* da parte del Presidente ed è per questa ragione la sua delega di funzioni sottoponibile ad un generale potere di indirizzo, che va riconosciuto al Presidente, ed alla revoca in qualsiasi momento da parte del Presidente secondo il dettato dell’art. 3, comma 2 della legge n. 1077 del 1948⁴⁴. La revoca della delega ed un’ipotetica sostituzione può intervenire al venir meno del rapporto fiduciario oppure, andando più nello specifico, anche a seguito di un significativo, o almeno valutato tale dal Presidente, scostamento dell’azione del Segretario dal potere di indirizzo presidenziale⁴⁵.

⁴² N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 315.

⁴³ F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell’ordinamento regionale*, cit., 65 e ss., F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, in *Archivio Isap*, 1965, 12 e ss., G. MIELE, *Delega (diritto amministrativo)*, cit., 910; E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Cedam, Padova, 1931, 108.

⁴⁴ Senza contare il fondamentale potere di nomina con possibilità per il Segretario generale di essere solamente “sentito” (con il diretto risultato di essere comunque inquadrati sotto la sua dipendenza secondo il dettato della legge n. 1077) dei Consiglieri presidenziali che andranno a dirigere le varie unità variabili, che sono gli Uffici deputati a fungere da apparato servente per le funzioni costituzionalmente attribuite, nei quali il discorso, come si vedrà a breve potrebbe risultare di più complessa lettura.

⁴⁵ Come si vedrà nella seconda parte della presente ricerca, sembra che questa ricostruzione sia confermata anche dalla prassi istituzionale. Malgrado, infatti, si risconterà una certa autonomia di azione da parte delle strutture dell’amministrazione e del Segretario Generale in prima persona, la prassi del Segretariato farebbe comunque pensare ad un’azione incardinata secondo questo schema di delegazione entro il potere di indirizzo che rimane preminente e che ciascun Presidente ha voluto imprimere all’azione amministrativa dell’organo Segretariato. Accezione di indirizzo utilizzata sull’insegnamento di quella dottrina che non identifica in esso una forma più blanda del potere di comando ma piuttosto un inquadramento degli orientamenti, delle cornici di principio o di merito entro i quali il delegato deve muoversi. V. BACHELET, *Profili giuridici dell’organizzazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1965, 80 e ss.

3.2.2. Alcune precisazioni sulla teoria dell'organo di un organo costituzionale

Come il titolo del paragrafo suggerisce, la ricostruzione di Occhiocupo merita alcune precisazioni. Pur condividendo pienamente la descrizione dell'impianto generale proposto sull'estrinsecarsi del fenomeno organizzativo dell'amministrazione presidenziale, è necessario precisare alcuni contenuti partendo dall'esistenza inconfutabile ricavabile sia dal quadro normativo e sia dalla prassi istituzionale di detto organo di una "dualità di funzioni"⁴⁶.

Questa è definita nella coesistenza di due tipologie di unità amministrativa con compiti profondamente diversi tra loro: gli Uffici per il perseguimento di tutte le attività necessarie all'esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite al Capo dello Stato ed i Servizi che sono, invece, deputati all'amministrazione e gestione della dotazione assegnata alla Presidenza. Come ampiamente si vedrà nella seconda parte, l'attività del Segretariato sul versante degli Uffici ha acquisito un ruolo fondamentale nell'espletamento di altrettanto cruciali funzioni costituzionali del Capo dello Stato. Molto probabilmente, però, questo tipo di attività ha assunto un ruolo preponderante e sicuramente di maggiore interesse dal punto di vista del peso costituzionale assunto dal Segretariato, poiché come esemplificato bene da autorevole dottrina, si è inquadrata "[...] nel vasto fenomeno della cooperazione giuridica, diretta a rendere possibile lo svolgimento di attività altrui giuridicamente rilevante"⁴⁷. Entro questa definizione è stato dato da altra parte della dottrina un primo inquadramento di questa attività dal punto di vista di un rapporto giuridico "interno", nel senso che si differenzia dai rapporti interorganici volti a realizzare attività a rilevanza giuridica all'esterno dell'organo integrale, tra Presidente e Segretario Generale⁴⁸.

⁴⁶ G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, cit., 153-156, N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 18-19, 351 e ss., B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 138; C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 165.

⁴⁷ La citazione è dell'opera di N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 318.

⁴⁸ G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, cit., 153 e N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 11 e ss. Questa soluzione, però, non può essere considerata del tutto soddisfacente dal momento che, come si osserverà ampiamente, le attività degli Uffici del Segretariato si estrinsecano non solo *intra moenia Quirinalis*, ma anche (e probabilmente) soprattutto "extra" *moenia*. Il riferimento in generale era alla nota vicenda dall'accertamento dell'impedimento alle proprie funzioni da parte del Presidente Segni. Al di là della vicenda in sé la dottrina citata voleva far rilevare come la rilevanza esterna degli atti svolti dai membri del Segretario fosse da considerare in quanto andava impedito il proliferare di un ruolo autonomo e di pubblico ufficiale attestante la validità della firma. Nel caso dell'impedimento presidenziale sono da condividere le preoccupazioni sollevate in quanto avrebbero dovuto gli organi di indirizzo politico condurre e soprassedere agli accertamenti medici sull'idoneità o meno del Presidente a proseguire nelle sue funzioni. Per le considerazioni sulla non natura di organo ausiliario e supplente del Presidente, vedasi le considerazioni infra al capitolo.

Il nodo gordiano può essere sciolto guardando⁴⁹ il decreto presidenziale n. 107 del 2013 che disciplina l'ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato ed è molto specifico nell'affermare all'art. 6 che i Consiglieri del Presidente ricevono da quest'ultimo la definizione dei compiti e delle funzioni che ad essi spettano (tra cui l'eventuale assegnazione ad essi di un determinato Ufficio). Questo dato sta a significare che l'espletamento dei propri compiti anche *extra moenia Quirinalis* troverebbe il suo fondamento giuridico nella previsione della delega di funzioni che regge più in generale il funzionamento complessivo del rapporto derivazione interorganica tra Presidente e Segretariato⁵⁰. Ulteriore significato è che il rapporto interno che verrebbe ad instaurarsi tra Presidente, soggetto apicale dell'organo di riferimento e delegante funzioni, con i Consiglieri, delegati all'esercizio di specifiche funzioni con rilevanza interna ed esterna in senso improprio e all'inquadramento sotto le dipendenze ed il coordinamento del Segretario Generale e del suo ufficio di Segreteria Generale. Sembra, quindi, corretto parlare ancora di rapporto interno, malgrado la possibilità di azioni esterne, poiché il discrimine con le azioni che il Segretario Generale compie esternamente come soggetto dotato di capacità negoziale e processuale rimane, comunque, molto netto. Per azioni a rilevanza esterna si intendono in senso, come anticipato, "atecnico" situazioni in cui il Segretario Generale e i Consiglieri quirinalizi dialogano direttamente con organi costituzionali esterni al Quirinale, svolgendo confronti e mediazioni sulla base dell'esercizio delle prerogative costituzionali del Presidente. Non si intende la possibilità di impegnare giuridicamente all'esterno la volontà del Segretariato (che pure esiste se si guarda al dettato dell'art.1, comma 2 della legge n. 10777/1948) o del Presidente, ma di poter "agire" sul piano politico-istituzionale come "*longa manus*" esterna per conto del Presidente.

L'efficacia, quindi, delle azioni del Segretariato sotto l'azione degli Uffici si presenta esternamente solo in quanto deputate a svolgere funzioni di raccordo istituzionale e "diplomatico", quindi di natura politico-istituzionale, ma non sono volte

⁴⁹ Per quanto riguarda il piano del rapporto interno è stato istituito nel 1985 con il D.P.R. del 30 ottobre e confermato e confermato all'art.8 del decreto presidenziale n. 107 del 2013 l'Ufficio di Segreteria Generale. Quest'Ufficio si inquadra in quelle unità di diretta collaborazione nell'espletamento delle funzioni costituzionali del Capo dello Stato, ma si pone da un lato come Ufficio che si pone a diretto "sostegno" ed ausilio della figura del Segretario Generale in questi compiti, ma d'altro canto si pone come interfaccia con i singoli Uffici diretti dai Consiglieri presidenziali in quanto esso è deputato secondo l'art. 8 del decreto presidenziale n. 107 all'esercizio della "funzione di coordinamento" del Segretario Generale: unico riferimento possibile è al noto coordinamento che quest'ultimo detiene nella gestione dell'attività degli Uffici.

⁵⁰ Come visto *infra* Parte I, Cap. 2 il rapporto tra Consiglieri-Segretario-Presidente si regge sul meccanismo di doppia fiducia: vale a dire che i Consiglieri sono legati fiduciarmente al Presidente, il quale eventualmente assegna loro un'unità di *staff*; ma essi sono altresì vincolati ai poteri di direzione e coordinamento del Segretario Generale. Quest'ultimo sarà un filtro, un'interfaccia tra la figura apicale del Presidente ed il braccio operativo degli Uffici, ma anche il primo Consigliere con poteri di coordinamento sugli altri a capo delle varie unità di *staff*.

a porre in essere modificazioni di tipo giuridico della sfera soggettiva di altri organi costituzionali e, soprattutto, imputano gli effetti di responsabilità politica (ed anche giuridica dato il limite costituzionale degli atti poste in essere come attentato alla Costituzione) direttamente al Presidente⁵¹. D'altro canto, nella gestione delle questioni che attengono alle funzioni dei Servizi si è ampiamente osservato come la delega sia volta ad attribuire o meglio imputare gli effetti giuridici al Segretario per esonerare il Presidente ex art. 90 Cost. da responsabilità giuridica.

A questo punto, si può osservare, mutuando dalla definizione data da parte della dottrina, come la natura giuridica del Segretariato possa ricevere l'ulteriore ma importante attribuzione di organo dell'organo Presidente con natura giuridica *double face* o bivalve, nel senso che da un lato sul versante dei Servizi si è di fronte ad un organo con legittimazione esterna, mentre sul lato degli Uffici ci si imbatte in un organo con un rapporto giuridico interno e con funzioni di apparato servente dell'organo principale di riferimento che è il Presidente della Repubblica⁵². Onde fugare un dubbio che potrebbe a prima lettura essere espresso, questa dottrina che si ritiene di condividere non postula l'esistenza di due diversi e specifici organi all'interno dell'organo Presidente, come una teoria minoritaria aveva teorizzato, ma l'organo del Segretariato rimane sul piano organizzativo unitario, mentre sul versante delle funzioni che sono duali e tra loro molto diverse si estrinseca tramite diversi tipi di rapporti giuridici con l'organo costituzionale di riferimento del Presidente⁵³. L'unitarietà dell'organo del Segretario è confermata incontrovertibilmente dalla presenza del Segretario Generale come figura architrave e a capo delle due tipologie di unità che rappresentano la dualità di funzioni: sia con riferimento agli Uffici e sia con riferimento ai Servizi, il Segretario agisce senza scindere l'organo in due unità organiche di riferimento, ponendosi a capo di ambedue e coordinando con l'ausilio per gli Uffici della Segreteria Generale e per i Servizi tramite i Vice Segretari. Per quest'ultimo motivo sembra da condividere questa teorizzazione, avendo, infatti, trovato, a parere di chi scrive, una giusta mediazione tra i peculiari dati ordinamentali e quelle funzionali di quest'apparato⁵⁴.

⁵¹ Il punto verrà sviluppato nel prossimo capitolo, ma sembrava opportuno premettere come la questione della responsabilità fosse determinante per cogliere il concetto di autonomia che detiene il Segretariato quando si interfaccia con gli organi di indirizzo politico e la conseguente questione dei limiti che esso incontra.

⁵² G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, cit., 156 ed in senso conforme anche C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 135.

⁵³ B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 138, il cui punto di partenza è stato quello di rintracciare nell'organigramma del Segretariato una sorta di scissione dei ruoli tra i Consiglieri presidenziali, nominati direttamente e frutto di scelte autarchiche dal Capo dello Stato a guisa del Segretario Generale rispetto agli uffici amministrativi della dotazione e saldamente diretti da quest'ultimo.

⁵⁴ G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, cit., 157 e C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli*

Sezione II - L'autonomia normativa della Presidenza della Repubblica

1. L'autonomia normativa della Presidenza secondo la giurisprudenza

La cd. autonomia normativa della Presidenza della Repubblica ha ricevuto da parte della giurisprudenza costituzionale e di legittimità contributi significativi, registrando varie oscillazioni tra le statuizioni della Corte costituzionale, della Cassazione e del Consiglio di Stato⁵⁵.

La sentenza, per così dire, “pilota” è la n. 129 del 1981, la quale ha deciso in merito ad un conflitto di attribuzione interorganico tra il Presidente della Repubblica, la Camera dei deputati verso la Corte dei conti in ordine alla sussistenza o meno di un principio di autonomia contabile in capo alle amministrazioni dei detti organi costituzionali. La sussistenza dell'autonomia in questione avrebbe comportato l'esclusione della giurisdizione della Corte dei conti sulla contabilità degli organi parte del conflitto. In particolare, sull'autonomia normativa la Consulta ha affermato che “[...] tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi [...]”⁵⁶.

Nel cercare, poi, un fondamento costituzionale alla detta autonomia e dopo aver effettuato un parallelismo con le Camere, dove il fondamento è direttamente rinvenibile nell'art. 64 Cost., la Consulta nello statuire l'esenzione dalla giurisdizione della Corte dei conti ha dichiarato, inoltre, che “[...] per quanto non siano comple-

organi costituzionali, cit., 138-139, i quali mettono l'accento sulla estrema peculiarità del fenomeno organizzativo del Segretariato Generale, operando un parallelismo con gli apparati serventi di Camere e Corte costituzionale e non riscontrando analogie tali da poter estendere questa complessa qualificazione giuridica. Si vuole aggiungere inoltre che la natura *double face* dell'organo del Segretariato non si identifica con quella di Giano, proposta da Kelsen nel primo capitolo della presente ricerca. La teoria kelseniana si riferiva propriamente al soggetto del Capo dello Stato e al suo essere in costante limbo tra diritto e politica, in quanto egli assumeva funzioni di natura giuridiche ma da interpretare orientandosi nell'agone politico e nelle sue tensioni. La natura *double face* del Segretariato inerisce all'aspetto tipizzato e propri dell'art. 84 ultimo comma della Costituzione, dove le strutture serventi debbono dividersi tra amministrazione della dotazione presidenziale e supporto alle funzioni del Capo dello Stato. In altri termini, la natura *double face* descrive una situazione di dualità di funzioni e compiti già tipizzata in Costituzione che non implica un'identità di contenuto sul fatto che il ruolo del Segretariato sia diviso così come quello del Presidente tra diritto e politica.

⁵⁵ Più in generale si dava conto dell'interpretazione del concetto di insindacabilità degli *interna corporis* E. FADDA, P.E. BENZA, Note a B. WINDSCHEID, *Diritto delle pandette*, I, Utet, Torino, 1902, 107 e ss., G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, 1989; M. MIDIRI, *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999, 234 e ss.; ID., *I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri*, 2014, 241 e ss., E. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziale sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, 721 e ss.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 129/1981, punto 4 Considerato in diritto.

tamente assimilabili ai regolamenti delle Camere, anche i regolamenti approvati a questa stregua dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale [...] tanto più che fonti del genere, se così non fosse, non potrebbero legittimamente inserirsi nell'attuale sistema degli atti normativi dello Stato.

A questa considerazione finale la Corte vi è arrivata sulla scorta di tre tipi di argomenti: a) per quanto non vi sia una espressa previsione costituzionale è indiscusso che vada attribuito anche “[...] a quest’organo un proprio apparato, non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella “dotazione” stessa, quanto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali, garantendo in tal modo la non-dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato [...]”⁵⁷; b) non può quindi parlarsi di un mero apparato amministrativo distaccato dal Presidente ed assimilabile ad un qualsiasi apparato amministrativo dello Stato; c) la legge n. 1077 del 1948 istitutiva del Segretariato Generale va interpretata sulla scorta di un’interpretazione teleologica come di carattere meramente ricognitivo dell’implicito fondamento costituzionale per cui il Presidente abbisogna di dotarsi di apparati amministrativi serventi delle sue funzioni costituzionalmente attribuitegli.

Questa sentenza ha costituito il punto di riferimento per la dottrina successiva e per i giudici che hanno affrontato la questione, seppur maggiormente incentrate nell’ambito dell’autodichia del Presidente della Repubblica⁵⁸. Vi è da premettere che a differenza del giudice costituzionale questi ultimi non hanno in alcune situazioni condiviso la chiave interpretativa della Consulta.

In particolare, un orientamento della giurisprudenza amministrativa instaurato immediatamente dopo la pronuncia citata della Consulta, culminato, infine, in un regolamento di giurisdizione delle Sezioni Unite della Cassazione, si è nettamente discostato dalla giurisprudenza costituzionale. È il caso della sentenza del Consiglio di Stato del 27 maggio 1985, che ha dichiarato la natura secondaria dei regolamenti presidenziali disciplinanti lo stato giuridico ed economico dei dipendenti del Segretariato e per questi motivi riconducibili alla cognizione e al sindacato della giustizia

⁵⁷ V. *ibidem*.

⁵⁸ A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso della sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2015, 10, M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, 438 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali “legibus soluti”?*, in *Giur. it.*, 1985, 1 ss., *Costituzione e Corte costituzionale: percorsi di un rapporto genetico dinamico*, 2010, 102 ss. Come si vedrà, di recente, queste sono state le argomentazioni addotte dalla Corte di Cassazione nell’ordinanza del 17 marzo 2010, n. 6592. Problema interpretativo secondo alcuni autori è quello di capire se si è di fronte ad un fondamento costituzionale implicito nella stessa natura di organo costituzionale o se si è di fronte ad un meccanismo consuetudinario, così come citato dalla Consulta nella sentenza n. 129, S.M. CICCONE, *L'autodichia della presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2010, 5 e ss.; F. GRANDI, *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, 5290.

amministrativa ex art. 113 Cost.⁵⁹. Sul caso si è, infine, espressa la Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 3422 del 1988) pronunciando in sede di regolamento di giurisdizione in favore della giurisdizione amministrativa confermando l'idea del Consiglio di Stato.

La tesi della Suprema Corte si è basata su una particolare interpretazione della sentenza della n. 129 della Consulta, affermando che il principio di diritto ricavabile sul punto da questa decisione andasse raffrontato con il “*decisum*” e cioè con il fatto che esso valeva solo per i giudizi aventi natura contabile. Secondo la Cassazione, infatti, il fondamento costituzionale indiretto, dal quale si ricaverrebbe la potestà normativa primaria del Presidente, varrebbe solo in quel frangente, escludendo categoricamente l'applicabilità di esso alle controversie in materia di rapporto di lavoro. Per queste ragioni il fondamento del potere regolamentare andrebbe semmai ravvisato nella legge ordinaria, la n. 1077, istitutiva del Segretariato, che non avrebbe un mero carattere ricognitivo ma bensì “fondativo” della detta potestà regolamentare⁶⁰.

Questo filone è stato confermato nella decisione n. 3422 del 1988 della Cassazione con una vicenda che ha avuto risvolti simili a quella sopra enunciata⁶¹. Anche in questo caso si era arrivati dinanzi alla Suprema Corte per decidere del regolamento di giurisdizione invocato in ricorso dalle parti resistenti nei giudizi amministrativi: la statuizione definitiva è stata per il rigetto delle eccezioni di giurisdizione dei resistenti.

A questi orientamenti critici delle statuizioni promosse dalla sentenza n. 129 del 1981 della Consulta si sono di recente contrapposte indicazioni nuove da parte della stessa Corte di Cassazione a Sezioni Unite. Nella decisione n. 6529 del 2010 le dette S.U. hanno deciso su un caso di regolamento preventivo di giurisdizione a seguito di ricorso al Tar di un soggetto inquadrato nelle funzioni esecutive amministrative del Segretariato⁶². La Cassazione sul tema della qualificazione giuridica

⁵⁹ Cass. S.U., n. 3422/1988, Considerato in fatto. La vicenda riguardava il riconoscimento di alcuni contributi previdenziali perequativi in favore dei dipendenti ricorrenti, i quali avevano adito il Tar in primo grado, che però aveva dichiarato a sua volta il suo difetto di giurisdizione indicando la Corte dei conti come giudice del caso.

⁶⁰ Cass. S.U., n. 3422/1988, Considerato in Diritto, punto 8.

⁶¹ La questione era partita con un ricorso al Tar del Lazio su un regolamento del Presidente della Repubblica che aveva predisposto la nomina alle funzioni di dirigente di un soggetto inquadrato precedentemente in funzioni di concetto. Questa nomina era stata impugnata da altri dipendenti in funzione di concetto presso il Tar del Lazio con eccezione per difetto di giurisdizione da parte della parte convenuta e del Segretariato. Il Tar aveva confermato così come lo avrebbe fatto successivamente il Consiglio di Stato riproponendo le statuizioni effettuate dieci anni prima nella vicenda sopra citata.

⁶² Cfr. Cass. S.U., n. 6529/2010, S.M. CICONETTI, *L'autodichia della presidenza della Repubblica*, cit., 5 e ss.; F. GRANDI, *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, cit., 5290. Il detto dipendente aveva adito precedentemente (per vedersi riconosciuti determinati trattamenti economici sulla base e a seguito del fatto che fosse precedentemente inquadrato in una determinata fascia presso la Presidenza del Consiglio non più riconosciuti) gli organi di giurisdizione

da dare ai regolamenti presidenziali ha operato un drastico cambiamento di orientamento, affermando che “[...] l’esercizio di tale potere regolamentare, di natura chiaramente normativa e rispetto al quale la L. n. 1077 del 1948, assume mero ruolo ricognitivo [...]”⁶³.

Recentemente si è avuto un ulteriore sviluppo giurisprudenziale a seguito della recente, ma già storica, sentenza n. 120 del 2014 della Consulta, che fa riferimento alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari. Per quel che riguarda l’oggetto in esame, la Corte in quella sede ha statuito che: a) i regolamenti parlamentari sono insindacabili dalla Corte costituzionale direttamente, poiché non sono atti aventi forza di legge inclusi nel catalogo dell’art. 134 Cost., confermando il proprio indirizzo espresso nella pronuncia n. 154 del 1985; b) queste fonti regolamentari non sono però da considerarsi come fonti interne ma come fonti riferibili all’ordinamento giuridico e, di conseguenza, assoggettate al principio di legalità costituzionale; c) nelle controversie riguardanti i rapporti di lavoro dei dipendenti è sollevabile conflitto di attribuzione inter-organico in modo da verificare se le dette fonti regolamentari abbiano prodotto delle turbative verso altri poteri dello Stato e di conseguenza delle lesioni di diritti costituzionalmente inviolabili⁶⁴.

Ora, l’influsso di questa inversione di rotta da parte della giurisprudenza costituzionale ha inevitabilmente coinvolto anche la questione sulla sindacabilità o meno delle statuizioni presenti nei regolamenti presidenziali e non poteva essere altrimenti per ragioni logiche e di ordine sistematico: ragion per cui è stato sollevato nel 2015 un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente della Repubblica da parte delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione. Il giudizio è stato definito nel dicembre 2017. Sono interessanti e degne di considerazione le riflessioni fatte dalla Suprema Corte nell’ordinanza con la quale ha sollevato il conflitto interorganico. Le ragioni sono sintetizzabili in questo inciso dell’ordinanza, per cui “[...] assume rilievo determinante la ricostruzione dell’ambito di competenza riservato ai decreti

zione domestica del Segretariato. A seguito del rigetto delle proprie istanze nei due gradi di giudizio ivi previsti, aveva tentato di adire il Tar, nel quale era stato sollevato il detto regolamento di giurisdizione.

⁶³ V. *ibidem*, Considerato in diritto punto 3.

⁶⁴ Corte cost., sentenza n. 120/2014, Considerato in diritto, punti 4.2, 4.3, 4.4. Si segnalano le note di T.F. GIUPPONI, *La Corte e l’insindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014, R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio dell’incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, 4, 2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l’autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 10, 2014, P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, 2115, A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 13 e ss. Da questi principi si desumerebbe in definitiva che le fonti regolamentari che regolano l’organizzazione interna delle Camere possano ricevere un sindacato di legittimità costituzionale indiretto da parte della Corte, in quanto norme facente parti dell’ordinamento giuridico e sottoposte ai principi e alle norme della Costituzione (indirettamente il discorso potrebbe estendersi anche agli altri organi costituzionali come la Presidenza della Repubblica).

presidenziali aventi ad oggetto l'organizzazione della Presidenza della Repubblica, è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, nella misura in cui il superamento del detto ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato [...]”⁶⁵.

Con la più recente sentenza n. 262 del 2017 sembra, invece, che alcune questioni avrebbero potuto trovare un'altra soluzione. Come enunciato, la motivazione ha un primo blocco dove si discorre della legittimità dell'autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica (e del Senato) ed un secondo dove si scrutinano nel merito i punti di frizione tra autodichia e principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale dei singoli. In entrambe le parti la soluzione adottata al di là della condivisione o meno sembrerebbe essere una presa di posizione definitiva e difficilmente mutabile.

Con la decisione di merito del 2017 la Corte ha costruito dogmaticamente quello che è il presupposto teorico alla base dell'autonomia costituzionale degli organi in esame, dando conto di una questione nodale: quale è il rapporto tra potestà di auto organizzazione e funzionamento dell'organo? Secondo il Giudice delle Leggi: “[...] Così, l'autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendo ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. Su questo stesso fondamento poggia la potestà [...] di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale [...]”⁶⁶. Questo passaggio è il nodo chiave: il rapporto tra organizzazione e funzionamento dell'organo è ricostruito come relazione di stretta interconnessione logica, dove la minima interferenza sul primo versante è una violazione dello spazio di autonomia discrezionale riservata all'organo, finalizzata al buon andamento dello stesso.

2. La dottrina sulla natura giuridica dei regolamenti presidenziali

Anche in dottrina non si è registrato un orientamento univoco nell'individuazione della natura giuridica dei regolamenti interni del Presidente della Repubblica. In particolare, si può notare che gli orientamenti sono molto vari e si sono, sostanzialmente, focalizzati sul rapporto intercorrente tra legge istitutiva del Segretariato e regolamenti presidenziali, sulla corretta qualificazione giuridica da attribuirgli, mutuando dalle considerazioni sui regolamenti parlamentari e della Corte costituzionale

⁶⁵ Corte cost., ordinanza n. 120/2015 mentre sulla sentenza finale (sent. n. 262/2017) se ne daranno successivamente alcune impressioni.

⁶⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 262/2017, punto 7.3, Considerato in Diritto.

e sulle eventuali presenze di sottocategorie interne a questo tipo di fonte, ricalcando la distinzione effettuata con i regolamenti di Camere e Consulta tra regolamenti a carattere generale e sub regolamenti o “minori”⁶⁷.

Il primo orientamento da citare ha, in maniera netta, sostenuto l'esistenza di un regime comune per tutti gli organi costituzionali. Per questa opinione dottrinale non si può negare che anche il Presidente della Repubblica sia dotato di una potestà regolamentare di natura e carattere primario parallelamente alle Camere, in quanto l'ordinamento costituzionale ha dotato per ragioni funzionali agli organi di diretta ed immediata espressione del potere sovrano un'autonomia che li rendesse indipendenti e immuni da interferenze⁶⁸.

A questo si è contrapposto un secondo orientamento che ha, invece, negato la presenza di un'autonomia normativa costituzionalmente protetta per il Presidente della Repubblica. Il presupposto di partenza di questa dottrina è rinvenuto nell'assenza di una disposizione nel testo costituzionale che espressamente potesse qualificare l'autonomia come tutelata sulla scorta del parallelismo con le Camere e la Consulta⁶⁹. Non sarebbe, altrettanto, possibile ricavare per quest'orientamento in via interpretativa ed indirettamente un fondamento costituzionale ma solo a livello primario, poiché l'ordinamento sarebbe vincolato al principio della chiusura del sistema delle fonti; per cui una fonte non espressamente individuata in Costituzione non potrebbe riceverne le guarentigie di autonomia.

Un ulteriore argomento a sostegno della mancata esistenza di una base costituzionale è stato rimarcato sulla base della relazione intercorrente tra legge istitutiva del Segretariato e i suddetti regolamenti. Questa corrente ha ritenuto che la legge n. 1077 andasse considerata come la vera base fondante del potere “normativo” del Capo dello Stato, per cui i regolamenti andrebbero considerati come regolamenti di organizzazione, con base giuridica su una legge ordinaria e, perciò sottoposti al principio di legalità e con valore di fonte secondaria del diritto al pari dei regolamenti

⁶⁷ Per queste ragioni si darà conto di ogni singolo orientamento dottrinale specificando le peculiarità, per poi nel successivo paragrafo continuare con un'analisi critica e propositiva del quadro globale offerto sia dalla dottrina e sia dalla giurisprudenza esaminate.

⁶⁸ A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., 1834. Questa teoria è stata in parte seguita da alcuni autori più recenti che ritengono la stretta connessione e inscindibilità tra i caratteri dell'indipendenza ed autonomia politica dell'organo costituzionale con il possibile e distorto controllo da parte del potere giudiziario. Si possono menzionare i contributi di A.C. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. merito*, 2008, 549; F. GRANDI, *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, cit., 5298 e ss. G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in AA.VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, I, Roma, 2013, 276.

⁶⁹ P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 954.

governativi⁷⁰. Quest'ultima considerazione troverebbe un suo corollario nella specificazione che un'eventuale riforma della legge n. 1077 sarebbe possibile senza limite alcuno e potrebbe modificare gli apparati presidenziali liberamente⁷¹.

Il terzo orientamento si è mosso, invece, a partire da un altro punto di vista, che potrebbe definirsi come una sorta di compromesso dei due orientamenti precedentemente citati. Questa corrente ha, infatti, elaborato una sintesi bilanciata tra la presenza di un fondamento costituzionale alla potestà regolamentare del Presidente e la presenza di una legge ordinaria istitutiva del Segretariato. Secondo questa opinione, riferibile a Nicola Occhicupo, sarebbe presente una particolare riserva relativa di legge in Costituzione valevole per tutte le amministrazioni degli organi costituzionali, per cui da un lato la Costituzione tramite il combinato disposto tra gli art. 97 e 95, comma 3 avrebbe stabilito che la previsione astratta dei detti apparati amministrativi avrebbe dovuto imputarsi ad una legge ordinaria, mentre nel dettaglio la disciplina sarebbe stata corroborata dalle previsioni regolamentari interne⁷².

Nello specifico, quindi, il Presidente della Repubblica nel suo concorso di fonti vedrebbe nella legge n. 1077 al suo art. 3, comma 3, la previsione della "istituzione", intesa come astratta configurabilità del Segretariato Generale, mentre nei regolamenti presidenziali si produrrebbe l'effettiva "costituzione" dell'apparato servente dell'organo costituzionale; questi ultimi, poi, non troverebbero la loro legittimazione nella legge ordinaria, ma bensì nella naturale autonomia che la Costituzione solitamente attribuisce agli organi costituzionali. In sostanza, il concorso nella regolazione del Segretariato sarebbe impostato tra due tipologie di fonti, entrambe di rango normativo-primario, ma delimitate sul piano della competenza, per cui la legge istituisce ed il regolamento "costituisce" la disciplina organizzativa interna. Infatti, questa opinione

⁷⁰ *Ibidem*, 955-956; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 937 ss.; C. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 691. Mentre effettuano una sorta di discrimine nel senso che è teorizzata la detta autonomia solo per la Corte costituzionale e non per gli altri organi costituzionali da V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, 562, e in *La continuità della Corte costituzionale*, 1967, 24, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, 212-213. In senso contrario, invece, P. GRASSO, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1961, 946 e ss.

⁷¹ Sulla base di questi assunti non sarebbe possibile, quindi, estendere per analogia il regime comune dei regolamenti degli organi costituzionali al Capo dello Stato. P. TURCHI, *Brevi note sull'autonomia normativa del Presidente della Repubblica*, in *I TAR*, II, 1982, 73 ss.

⁷² N. OCCHICUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 187 e ss., G. AMATO, *Rapporti fra fonti primarie e fonti secondarie*, Giuffrè, Milano, 1968, 100 e ss., V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904 e ss., C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1962, 92 e G. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice dell'attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1961, 214-215, di cui l'Autore ha ripreso la distinzione tra il concetto di istituzione e di costituzione per spiegare le differenti competenze tra legge ordinaria "istitutiva" e regolamento presidenziale "costitutivo".

ha sostenuto che “[...] la riserva relativa di legge [...] non opera, però, secondo lo schema legge-delegante, legge-delegata, ma secondo il principio della ripartizione della funzione di organizzazione, che è riferito da una parte al Parlamento e agli organi costituzionali dall’altra come centri di autonomia”⁷³. Seguendo questa impostazione, la legge n. 1077 non potrebbe spingersi ad invadere spazi di competenza riservati alla fonte regolamentare, la quale avrebbe non solo il carattere normativo primario, ma bensì l’attributo della forza di legge⁷⁴.

Altra tesi è quella attribuita a Livio Paladin, il quale ha ipotizzato che la natura giuridica dei regolamenti presidenziali andrebbe presa in considerazione sulla base del già esaminato principio della dualità delle funzioni che caratterizza uno dei tratti distintivi maggiori del Segretariato Generale. Secondo Paladin, si potrebbe ipotizzare la presenza di una potestà regolamentare, alla stregua di quella dei regolamenti parlamentari e della Consulta, solo in quei regolamenti che disciplinano l’organizzazione ed il funzionamento degli Uffici del Segretariato, mentre per quanto riguarda i Servizi si sarebbe di fronte ad una potestà regolamentare di carattere amministrativo se non delegabile in taluni aspetti alla stessa titolarità del Segretario Generale senza coinvolgere direttamente il Presidente⁷⁵.

A sostegno di questo assunto Paladin ha rimarcato che da un lato la Consulta nella sentenza n. 129/1981, di cui egli è stato l’estensore, nello statuire che l’autonomia normativa della Presidenza fosse coperta da autonomia costituzionale si riferisse effettivamente alla potestà di autodisciplina degli apparati che per l’appunto servono il Presidente nell’esercizio delle sue funzioni. D’altro canto, egli ha ricordato come la stessa legge n. 1077 del 1988, da considerare quindi come fonte ricognitiva della detta autonomia, nei suoi lavori preparatori si puntasse ad istituire il Segretariato per dare ricognizione ad una “[...] piena autonomia alla Presidenza della Repubblica, quale organo indipendente, per quanto concerne la sua organizzazione e funzionalità interna [...]”⁷⁶. In definitiva, la presunta estraneità dei compiti dei Servizi, che sareb-

⁷³ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 189.

⁷⁴ Si rinvia ai contributi dello stesso autore, N. OCCHIOCUPO, *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, cit., 1421 e ss., Id., *Gli organi costituzionali “legibus soluti”?*, cit., 6-7, Id., *“Sovranità” delle Camere e “diniego di giustizia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 e ss., Id., *Organi costituzionali e teologia dei corpi separati dello Stato*, in *Rass. parlam.*, 1, 2015, 123 e ss.

⁷⁵ L. PALADIN, *Sulla natura dei “regolamenti presidenziali” disciplinanti il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1991, 1071 e ss. Il fondamento di detta distinzione si rinverrebbe nella constatazione che gli Uffici data la nomina presidenziale dei Consiglieri che vi sono a capo espletano un’attività strettamente connessa all’esercizio delle funzioni presidenziali costituzionali, per cui ivi troverebbero una loro copertura costituzionale e di conseguenza la necessità di dotarsi di una disciplina organizzativa solo con il rango di una fonte primaria a competenza riservata.

⁷⁶ *Ibidem*, 1089.

bero meramente amministrativi, da un diretto ausilio al Presidente non coprirebbe costituzionalmente i regolamenti in questione.

Un ultimo orientamento da annoverare ha inquadrato i detti regolamenti tra le fonti primarie a competenza riservata sulla base di un principio costituzionale indiretto, dove per poter spiegare la compresenza della legge istitutiva e dei regolamenti presidenziali questa opinione dottrinale ha esplicitato che la legge ordinaria ha un carattere meramente ricognitivo⁷⁷. Ora, l'ultima considerazione enunciata è stata sviluppata maggiormente con riferimento all'eventualità di un'antinomia normativa. Se per la teoria di Occhicupo è il criterio di competenza che delimiterebbe gli spazi riservati ad entrambe le fonti, per questa opinione un'antinomia si risolverebbe solo considerando le disposizioni legislative in contrasto con quelle regolamentari come "suppletive" di quelle autonome⁷⁸. Per cui, da un lato il Parlamento in virtù della sua qualifica di organo di espressione della sovranità nazionale e titolare della funzione legislativa potrebbe disciplinare negli spazi riservati all'autonomia regolamentare, ma risulterebbero cedevoli nel caso in cui il regolamento imponesse una propria disciplina sul medesimo contenuto⁷⁹. Il Parlamento in caso di adozione di una legge costituzionale attuativa dell'ultimo comma dell'art. 84 potrebbe sicuramente chiarire ogni sorta di equivoco al riguardo⁸⁰.

3. La natura giuridica dei regolamenti presidenziali

Per poter arrivare ad una risposta definitiva è necessario alla luce del quadro dottrinario e giurisprudenziale esaminato, innanzitutto, capire se esista o meno un fondamento costituzionale diretto o ricavabile indirettamente a garanzia delle già menzionate fonti e, in secondo luogo, sciogliere il nodo sulla definizione da dare alla concorrenza di fonti a disciplina del Presidente della Repubblica.

Sul primo nodo, si ritiene di dover affermare che i regolamenti presidenziali godono di un fondamento di natura costituzionale ricavabile indirettamente dal siste-

⁷⁷ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in V. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile. Disposizioni di legge in generale (art. 1-9)*, Zanichelli, Bologna, 2011, 589-590.

⁷⁸ *Ibidem*, 590.

⁷⁹ V., *ibidem*, 582-587, dove l'Autore ha inteso di estendere il medesimo regime sotto questo punto di vista tra Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale.

⁸⁰ Scelta figlia della necessità di contemperare da un lato l'autonomia della Presidenza, le cui norme regolamentari renderebbero cedevoli le disposizioni legislative, d'altro canto tutelerebbero il Parlamento nelle proprie scelte politiche laddove decidesse di disciplinare i rapporti tra organi supremi: la garanzia, secondo questa dottrina, risiederebbe nella necessità di porre in essere una legge costituzionale, dato che con una semplice legge ordinaria si darebbe adito a contingenti tensioni ed indirizzi politici. Sotto questo indirizzo interpretativo si schiera in senso conforme C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 52.

ma enunciato nella Carta fondamentale. La questione non è del tutto assimilabile all'analogia situazione riscontrabile con i regolamenti parlamentari e della Consulta, i quali, invece, troverebbero in Costituzione agli artt. 64 e 137, comma 2 i fondamenti diretti e indiretti della loro potestà normativa regolamentare. La sentenza n.129 del 1981 può rappresentare un'ottima base di partenza. La Consulta ha affermato nella motivazione che si pone, come esigenza inderogabile a fondamento della necessità che il Presidente disponga di una sua autonomia normativa, "la non dipendenza rispetto ad altri poteri dello Stato". Come spiegato dalla dottrina che è stata redattrice di quella sentenza (Paladin), il Presidente, per la posizione costituzionale che è stata designata dalle norme della Carta e, quindi, sul piano di un'interpretazione logico-sistematica del ruolo presidenziale, abbisogna di porsi in una situazione di autonomia politica ed istituzionale al pari degli altri organi costituzionali⁸¹. Ciò non tanto per amministrare i beni della propria dotazione, ma bensì per poter consentire un efficiente esercizio delle proprie funzioni costituzionalmente attribuitegli e no. In altri termini, per la propria posizione di organo di impulso, di magistratura d'influenza e per le funzioni costituzionali che egli esercita come titolare esclusivo, occorre che sia garantita una sfera di autonomia organizzativa⁸².

Per prevenire equivocità sulla terminologia adoperata, con queste affermazioni non si vuole postulare che la detta autonomia trovi un suo fondamento nel dogma che gli organi costituzionali, in quanto supremi ed espressione ultima della sovranità, debbano ricevere un medesimo regime comune⁸³. Si vuole bensì affermare che la presenza di detta autonomia si ricava dalla particolare conformazione costituzionale che l'ordinamento ha inteso di attribuire al Capo dello Stato: per cui essa si fonda non sulla base di un postulato assiologico, bensì da un'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni costituzionali⁸⁴.

⁸¹ L. PALADIN, *Sulla natura dei regolamenti presidenziali*, cit., 1079-1081; G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 56-57, C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 57.

⁸² Ci si rifà e si rinvia alle considerazioni svolte nell'introduzione della presente ricerca sul ruolo e posizione costituzionale del Capo dello Stato.

⁸³ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 182, 274 e 1339, V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentare ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Riv. dir. pubbl. e pubbl. amm.*, 1933, 6 e ss., in AA.VV., *Studi in onore di Federico Cammeo*, Cedam, Padova, 1933, 201 e ss., e in *Diritto pubblico generale: scritti vari*, Giuffrè, Milano, 1954, 461 e ss. Per una critica approfondita sul punto N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, cit., 7-8 e M. MIDIRI, *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., 30.

⁸⁴ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 588, F. MODUGNO, voce *Poteri (Divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, Torino, 1966, 482 e ss., F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1969, 144, B. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, cit., 65, mentre in senso parzialmente, poiché riconduce l'esistenza di un principio in tal senso solo per Parlamento e Corte costituzionale S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., 212-213, nota 26.

Specificata questa questione, perché trattasi di autonomia normativa oltre che organizzativa? Anche in questo caso la risposta si ricava dal fondamento costituzionale desumibile dal sistema costituzionale. L'obiettivo a cui esso tende è appunto conferire una propria sfera di autonomia che non comporti interferenze e menomazioni da parte degli altri poteri dello Stato: più precisamente da altre tipologie di fonti dell'ordinamento giuridico e, nello specifico, le fonti primarie ad appannaggio degli organi di indirizzo politico. Questa sfera di autonomia necessita, quindi, di un proprio spazio di competenza normativa "riservato" che assicuri appunto alle dette fonti di poter disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento della Presidenza nella piena discrezionalità presidenziale e senza la possibilità di interferenza da parte degli altri organi costituzionali; se fosse solo organizzativa e non primaria e, quindi, non equiparabile sul piano della gerarchia delle fonti alle leggi ordinarie e agli atti aventi forza, essa non legittimerebbe lo spazio di competenza riservata e consentirebbe un libero intervento degli organi di indirizzo politico.

Su questa base si può provare a sciogliere il successivo nodo riguardante la presenza di una concorrenza di fonti nella disciplina della Presidenza. È da premettere che i giudici comuni e parte della dottrina, che hanno ritenuto insussistente la presenza di un principio costituzionale fondante dell'autonomia normativa, hanno, altresì, fatto leva sull'argomento della legge istitutiva del Segretariato come vera base fondante il potere regolamentare per confutare gli assunti precedentemente indicati. Secondo questa opinione, all'argomento formale per cui la legge istituisce ed il regolamento disciplina entro i suoi limiti è stato aggiunto che il Presidente non necessiterebbe affatto di dotarsi di uno spazio di autonomia normativa e che questa sia necessaria per l'esercizio delle sue funzioni, in quanto egli/ella le eserciterebbe in modo "istantaneo"⁸⁵.

Su quest'ultimo punto è stato specificato che le funzioni amministrative potrebbero essere disciplinate tramite regolamento, mentre le funzioni di tipo giurisdizionale, di controllo e di tipo "legislativo", data la monocraticità della carica, sarebbero esercitate nella predetta modalità istantanea senza il bisogno di una disciplina regolamentare che predisponga un determinato di tipo di organizzazione; questa, infatti, secondo questo orientamento non avrebbe alcun potere vincolante sul piano giuridico, si limiterebbe ad un'attività di istruttoria e non costituirebbe la necessità che anche queste prerogative vengano proceduralizzate⁸⁶. Viceversa, la sussistenza di

⁸⁵ P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 76 e ss., C. FOIS, *Legalità (principio di)*, cit., 691 e V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, cit., 131, mentre nello specifico criticano l'esistenza di un principio costituzionale ricavabile dalla posizione del Presidente, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2015, 96 e ss., G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto italiano*, Utet, Torino, 1984, 203.

⁸⁶ P. STANCATI, *Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 20-25, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1988, 240, S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986, 101. Sul ruolo delle convenzioni costituzionali G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 217-222.

un necessario potere normativo si configurerebbe in capo al Parlamento e alla Corte costituzionale, in quanto organi collegiali, quindi, complessi e per questa loro natura implicherebbero nei loro processi decisionali una procedimentalizzazione ed il concorso di più volontà nell'elaborazione delle proprie determinazioni finali. Per questi motivi sarebbe necessario dotare essi di un'autonomia normativa applicabile nella nota distinzione tra regolamenti generali, disciplinanti direttamente le funzioni ed i rapporti con gli altri organi, e regolamenti minori di tipo amministrativo comunque sia disciplinanti l'organizzazione interna dei propri apparati burocratici. Il Presidente secondo questo orientamento necessiterebbe, infine, solo di quest'ultimo tipo di regolamento, che nella gerarchia delle fonti dovrà conformarsi alla legge istitutiva, unica fonte che li legittima.

Questa corrente di pensiero va respinta sulla base di entrambi i presupposti su cui esso si fonda: il primo lo si è già visto sulla presenza o meno di un principio fondativo, mentre è il secondo che merita di essere rivisto in senso critico.

Innanzitutto, la considerazione che il Presidente eserciti sempre le sue funzioni in modo istantaneo contrasta con dati ordinamentali e della prassi. Ora, è pur vero che molte delle prerogative presidenziali sono frutto di una scelta che esaurisce i suoi effetti giuridici istantaneamente (nel senso che non è frutto di una procedimentalizzazione serrata e scadenzata), che non prevede vincoli ed è coperta, seppur all'interno della cornice dell'art. 90 Cost., da discrezionalità assoluta e che nei rapporti con gli altri organi prassi e convenzioni sopperiscono un dettato costituzionale scarno. Ma ciò non può legittimare la conclusione che il nesso tra potere regolamentare ed esercizio delle dette funzioni sia nullo.

Si può fare, da un lato, riferimento alla natura giuridica del Segretariato. Esso come si è visto si fonda nei suoi rapporti con il Presidente in vari rapporti di delega amministrativa di funzioni per cui il Segretario ed i Consiglieri presidenziali si attivano sulla scorta di un potere di indirizzo presidenziale, quindi, di riflesso alla volontà del Presidente, ma comunque per attuare tutte quelle attività utili all'espletamento delle funzioni previste per il Capo dello Stato. Questo meccanismo si fonda giuridicamente sull'esercizio della più ampia potestà regolamentare del Capo dello Stato: tramite i regolamenti il Presidente procede alle nomine, alla costituzione degli Uffici, alla predisposizione dei loro compiti e all'esercizio in concreto delle dette deleghe di funzione o più in generale fa una selezione su chi è preposto a fare questo tipo di attività. La base giuridica e, se si volesse usare un termine provocatoriamente più forte, la "legittimazione" risiederebbe nel regolamento presidenziale: i regolamenti stessi sono indici di una "procedimentalizzazione" comunque complessa quantomeno a monte. Le prassi dei vari Segretariati che hanno attuato e interpretato le norme regolamentari (per utilizzare il lessico einaudiano le cd. "usanze non protocollari") hanno, poi, nella storia repubblicana costituito una componente imprescindibile per l'attuazione dell'indirizzo che ogni Presidente ha voluto imprimere nel proprio settennato.

Questo potere di indirizzo o, meglio, questa discrezionalità che si sostanzia nel regolamento trova direttamente la sua legittimazione nel presupposto costituzionale per cui nell'esercizio delle sue funzioni il Presidente necessita di autonomia; per cui la monocraticità, intesa erroneamente da questa corrente dottrinale come istantaneità, che è un connotato essenziale dell'organo Presidente non agisce come limite ad una sua autonomia o come presupposto per un'autonomia solo amministrativa, ma bensì agisce come veicolo affinché il Presidente possa al meglio e, soprattutto, liberamente valutare come rendere più efficiente la sua azione.

In sintesi, quindi, la stessa autonomia nel disciplinare la propria organizzazione con regolamento è direttamente connessa alla libera discrezionalità d'indirizzo che ciascun Presidente vuol dare al proprio settennato e che la detta organizzazione è di fatto partecipativa benché non vincolante e non preclusiva delle determinazioni finali che darà il Presidente⁸⁷. Si deve precisare che chiaramente egli è libero di regolamentare con le garanzie di autonomia così come è libero di non farlo, ma ciò avviene comunque solo a seguito di una sua valutazione discrezionale e, sul punto insindacabile (salvo i limiti di cui vedremo), giudizio e indirizzo interpretativo che egli dà al settennato. Perciò, da questo punto di vista, risulta non condivisibile la considerazione della dottrina che vede una sorta di automatismo dell'insussistenza di autonomia normativa nella monocraticità della carica, per cui solo un organo collegiale che per sua natura deve proceduralizzare può essere dotato di autonomia normativa⁸⁸.

⁸⁷ Sul connotato del principio della monocraticità della carica presidenziale v. G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 805-891; P. BARILE, *Relazione di sintesi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno (Messina-Taormina 25, 26, e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985, 250; E. DE MARCO, *Introduzione allo studio del diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996, 1-2; A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, 25.

⁸⁸ Da un altro lato, si potrebbe aggiungere a conferma degli assunti esplicitati che anche dati ordinamentali, che sono quelli ricavabili dalla sentenza n. 200/2006 che ha attribuito il potere di grazia al Quirinale in via esclusiva, confermerebbero questi assunti. Il detto potere è stato disciplinato nei suoi numerosi aspetti, come si è visto, dal decreto presidenziale n. 1 del 2006, che è stato proceduralizzato non solo con la costituzione del già visto Comparto Grazie, ma anche con la predisposizione di norme che regolassero i rapporti istituzionali con il Ministero della Giustizia (o in generale per quanto riguarda l'Ufficio Affari della giustizia con il CSM). La detta proceduralizzazione si è resa necessaria per esigenze materiali di ponderazione, acquisizione di un'istruttoria che consentisse una valutazione presidenziale globale e che assicurasse il principio di leale collaborazione con il Governo: questo è l'indirizzo presidenziale che costituisce la ratio del regolamento e per le ragioni che si sono espone poc'anzi è costituzionalmente garantita. Da queste riflessioni, si deve altresì dedurre che lo spazio di autonomia normativa riservata implicherebbe che la legge istitutiva vada considerata meramente ricognitiva e non costitutiva di detti principi. Lo si vedrà nel dettaglio nella seconda parte del presente lavoro v. *infra* Parte II, Cap. 1, Sez. II. Questa ricostruzione riproposta ha avuto il recentissimo avallo della Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2017.

Un nodo di un certo rilievo è quello rilevato da attenta dottrina: il rischio che si possano verificare delle antinomie. Da un lato c'è chi ha teorizzato l'esistenza di una riserva di legge relativa valida per tutti pubblici uffici, anche quelli degli organi costituzionali, desumibile dagli artt. 97 e 95, comma 3, per cui la legge ordinaria può istituire nel senso di configurare astrattamente il Segretariato, mentre i regolamenti costituiranno la struttura: per cui il contrasto eventuale si risolverebbe sulla scorta del principio di competenza⁸⁹.

La ricostruzione presente non si ritiene possa essere condivisa per quanto sia apprezzabile l'intento di trovare un punto d'equilibrio. La riserva di legge citata si ritiene, infatti, possa riferirsi alle strutture della Pubblica Amministrazione dipendenti dall'Esecutivo e che, quindi, difficilmente possa estendersi alle strutture sicuramente pubbliche ma riferibili agli organi costituzionali diversi dal Governo⁹⁰. È, invece, da condividere quella dottrina che identifica la questione dal punto di vista dell'esistenza di un fondamento implicito in Costituzione. Da questo presupposto oltre che ricavare la natura ricognitiva della legge istitutiva, si ricaverebbe che in caso di contrasto tra norme legislative e regolamentari a parità di rango ma con competenza differente prevalgono le norme regolamentari, mentre quelle legislative assumerebbero un carattere suppletivo. Mentre, laddove il Parlamento dovesse optare per una riforma del Segretariato contro la "volontà" presidenziale, esso dovrebbe attuare una legge costituzionale. Questo meccanismo dovrebbe bilanciare le varie esigenze in gioco: da un lato, il carattere suppletivo delle norme di legge garantirebbe l'autonomia di normazione al Presidente, mentre l'utilizzo di una legge costituzionale per poter "superarla" costituirebbe il giusto ed unico punto di equilibrio, in quanto si andrebbe da un lato ad evitare che determinate contingenze politiche ed indirizzi di maggioranza mutevoli possano intaccare l'autonomia costituzionale del Presidente e da un altro lato si manterrebbe intatta la funzione del Parlamento come unico organo deputato a riformare il sistema costituzionale⁹¹.

⁸⁹ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 189 e ss., G. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice dell'attività amministrativa*, cit., 214-215.

⁹⁰ P. STANCATI, *Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 112-113, A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*, Jovene, Napoli, 1984, 47 e ss., M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 82, G. BERTI, *La Pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, 71 e ss., i quali specificano a chiare lettere che l'estraneità degli apparati serventi degli organi costituzionali dal regime del combinato disposto degli artt. 97 e 95 non vada considerato come estraneità dai principi che essi esprimono. Per cui l'estraneità di cui si discute ricalcherebbe solo la forma e la disciplina organizzativa che non deve trovare necessariamente nella legge la sua fonte, ma non per quanti riguarda i principi di buon andamento, efficienza ed imparzialità, che risultano estensibili a tutte le tipologie di pubblici uffici: da quelli dipendenti dal Governo a quelli riferibili allo Stato-persona e cioè gli organi costituzionali.

⁹¹ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 590, mentre per la medesima soluzione ma solamente prospettata per la Corte costituzionale S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., 318-321, V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in

Un'altra questione da esaminare è quella inerente alla possibile esistenza di un discrimine giuridico tra i vari tipi di regolamenti presidenziali: nel senso che bisogna definire se sia possibile o meno differenziare la natura dei regolamenti presidenziali a seconda che siano disciplinanti l'ordinamento degli Uffici o quello dei Servizi. Sul punto Paladin ha espresso il suo punto di vista affermando che sarebbe possibile farlo sulla base del fatto che il principio fondante l'autonomia varrebbe solo per quei settori entro i quali si hanno le attività strumentali all'adempimento delle funzioni presidenziali. Di conseguenza, l'attività dei Servizi in quanto per sua natura prettamente amministrativa potrebbe essere addirittura disciplinata con regolamento del Segretario Generale senza coinvolgere la discrezionalità del Presidente⁹². Per quanto questa ricostruzione abbia colto la peculiarità strutturale del Segretariato, rappresentato dal principio della dualità delle funzioni, rimarrebbe una teoria valida solamente sul piano astratto⁹³. In concreto, anche in questo frangente bisogna riallacciarsi alla complessità del principio monocratico della carica e alla discrezionalità, che deve essere ritenuta libera sul piano negativo da interferenze dagli organi di indirizzo, ma anche positivamente e tendenzialmente libera nei fini ma sempre entro gli imperanti canoni della legalità costituzionale⁹⁴.

Giur. cost., 1968, 563, D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti tra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, 2021 e 2036-2038.

⁹² L. PALADIN, *Sulla natura dei regolamenti presidenziali*, cit., 1082 e ss.

⁹³ Vedasi *infra* le considerazioni finali.

⁹⁴ Ad esempio, durante la Presidenza Cossiga, come si è visto, si è avuto un incremento della dotazione dei Servizi per la sicurezza e di raccordo con le strutture militari e di pubblica sicurezza afferenti al Ministero della Difesa e degli Interni. Ciò non toglie che si faccia riferimento ai Servizi, al personale di *line*, permanente e non diretto da un Consigliere di sua nomina, ma l'indirizzo presidenziale è stato per potenziarli e ritenere importanti affinché egli potesse al meglio esercitare le sue funzioni nel settennato (così anche è stato con Pertini per il Servizio del Cerimoniale). Dati che trovano conferma nella più recente prassi che ha iniziato a catalogare i vari regolamenti, distinguendoli tra regolamenti/N (normativi) e A(amministrativi), dove non tutti i regolamenti disciplinanti i Servizi recano l'acronimo di amministrativi) regolamento Archivio Storico). D'altro canto, inoltre, per alcuni Servizi, come ad esempio quello della Biblioteca, è direttamente il Segretario Generale ad emanarlo: risulterebbe abbastanza pacifico ascrivere questi ultimi sicuramente alla categoria degli atti secondari. In altri termini, la discrezionalità del Presidente qualifica la normatività o meno di un regolamento, per cui dipenderà sempre dall'indirizzo particolare che vuole perseguire il maggiore inquilino del Quirinale, per cui ogni Presidente nell'ambito del suo potere di indirizzo che si estrinseca nei regolamenti e nel complesso meccanismo delle deleghe potrebbe ritenere importanti per il suo settennato anche particolari settori che però sono afferenti ai Servizi.

PARTE II

LA PRASSI *INTRA* ED *EXTRA* MOENIA *QUIRINALIS*
DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA
PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

L'ATTIVITÀ DEL SEGRETARIATO GENERALE NELLA DETERMINAZIONE DELLA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE: CASE STUDIES

SOMMARIO: 1. Alcune premesse di metodo sulla prassi e sul ruolo. – 2. ... e il rapporto tra casi di studio e natura (e disponibilità) delle fonti. – Sezione I - Il Segretariato e il potere di controllo presidenziale sull'attività normativa del Parlamento e del Governo. – 1. Il primo Segretariato Generale: il supporto a Einaudi nei primi anni di vigenza costituzionale. – 2. Gli Uffici del Quirinale in Gronchi e Segni: prove di *enlargement* sul solco di Einaudi. – 3. Il Segretariato al tramonto della Prima Repubblica: la Presidenza Pertini. – 4. La svolta della Presidenza Ciampi: il Segretariato co-fautore di convenzioni costituzionali?. – 5. La linea del Segretariato nelle Presidenze Napolitano. – 6. L'attività servente quirinalizia durante le Presidenze Mattarella. – Sezione II - Lo scioglimento anticipato delle Camere tramite il filtro della prassi del Segretariato Generale. – 1. 1953-1972: il Segretariato a supporto *intra moenia* delle decisioni presidenziali. – 2. Gli scioglimenti anticipati tra il 1976 e il 1983: la spirale degenerativa partitocratica e le soluzioni indicate e proposte dal Quirinale con il supporto del Segretariato. – 3. Lo scioglimento anticipato del 1987: un momento di consolidamento e raccolta delle prassi precedenti alla vigilia dell'atto finale del sistema partitocratico. – 4. La "dottrina Scalfaro" all'alba della Seconda Repubblica e della stagione del bipolarismo. – 5. Tra *moral suasion* presidenziale e disfunzioni elettorali: lo scioglimento anticipato del 2008 di Giorgio Napolitano. – Sezione III - L'attività del Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia. – 1. La costituzione dell'Ufficio a seguito della sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale. – 2. La fase istruttoria del procedimento per la concessione della grazia. – 3. Il Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari per l'Amministrazione della Giustizia nella prassi.

1. Alcune premesse di metodo sulla prassi e sul ruolo

Tra i vari tasselli fondamentali per la ricostruzione della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica italiana va aggiunto quello inerente allo studio e all'evoluzione della prassi presidenziale¹. Quest'ultimo elemento ha sicuramente rappre-

¹ Su come la prassi sia canone interpretativo imprescindibile di alcuni settori del diritto costituzionale v. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi*

sentato una variabile, talvolta, imprevedibile e, probabilmente, uno snodo di analisi scientifica più difficile da decifrare rispetto alle indicazioni del testo costituzionale, delle considerazioni della giurisprudenza costituzionale e delle interpretazioni ricavabili dai lavori della Costituente. Tema, quindi, che rende complessa l'analisi sul Quirinale, ma che rimane assolutamente imprescindibile per dare maggiore nitidezza al ruolo presidenziale².

Per queste ragioni, servirebbe, innanzitutto, un distinguo preliminare. Si parla di prassi, in quanto si farebbe astratto riferimento a “[...] una serie di fatti o comportamenti conformi ad un primo precedente”³, quindi, eventi che mantengono una loro regolare ripetibilità nel tempo e che potrebbero nel loro culmine divenire delle vere

costituzionali, BUP, Bologna, 2008, 11; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 38 e ss. Sul ruolo cruciale che assume la prassi in una prospettiva di studio del ruolo del Capo dello Stato vedasi C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 24-25; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 11-12; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2005, R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, *Delle fonti del diritto*, Jovene, Napoli, 2009, 41 e ss.; A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 2, 2011, 29 e ss.; D. GALLIANI, *Metodo di studio e “settennato” di Napolitano*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 61-62.

² In questo paragrafo non si darà conto dei settant'anni di prassi presidenziale (se ne darà diffusamente rilievo per le singole Presidenze nel corso dei capitoli successivi), ma si vuol dare evidenza alla prassi come metodo di studio della posizione costituzionale del Capo dello Stato e a come si ritiene sia meglio utilizzabile come criterio di analisi degli ambiti oggetto della presente ricerca. Sulla necessità dello studio della prassi per una più corretta interpretazione della Costituzione si veda V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in AA.Vv., *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, Cedam Padova, 1958, 294; M.S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, XV; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico Serafini*, 1963, 106 e ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Sui caratteri dell'interpretazione costituzionale in relazione ai soggetti*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Giuffrè, Milano, 1970, 1495 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, 917 e ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 4-6; ID., *Capo dello Stato e forme di governo nel pensiero di Carlo Esposito*, in *Giur. cost.*, 1, 1991, 889 e ss.; T. MARTINES, *Capo dello Stato e forma di governo parlamentare in Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, 759; Sulla cautela dell'interprete nella valutazione del rischio di “personalizzazione” della carica v. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, 13 e ss.; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, voce *Enciclopedia del Diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, 32; più di recente v. D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, I, Giuffrè, Milano, 2011, 206-208. Sull'interpretazione della figura del Capo dello Stato non guardando la prassi O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010.

³ A. MORRONE, *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, 247.

e proprie “consuetudini costituzionali”⁴: stadio conclusivo, che eleva la fonte-fatto a regola costituzionale effettiva alla pari del dato positivo. Per cui si pre-imposta la analisi sulle prassi proprio per la loro posizione, per così dire, “mediana”, non come fonte consuetudinaria, ma al tempo stesso non fonte-fatto ascrivibile a situazioni o occasioni, isolate o a meri precedenti: una sorta di fonte fatto che potrebbe azzardarsi come sintomatica di una dinamicità possibilmente qualificante la forma della Costituzione in modo innovativo, all’indirizzo interpretativo o anche in maniera oppositiva al testo della Legge fondamentale⁵.

Se, come già indicato nelle pagine precedenti, si è di fronte una questione strutturale, inerente ad un dettato costituzionale elastico che si presta a schemi interpretativi cd. “a fattispecie aperta”⁶ con spazi per la prassi e per l’ingresso di nuove prerogative “atipiche” rispetto al testo originale e ricavabili dall’esperienza costituzionale⁷, ecco che la proposta di “testa di Giano” del Capo dello Stato di Hans Kelsen a cavallo tra il diritto e la politica, risulta uno snodo cruciale per una corretta qualificazione di questi temi⁸. Sicuramente, si condividono, da un lato,

⁴ Sulla affermazione delle consuetudini costituzionali come regola costituzionale alla pari del testo positivizzato v. G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nel sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1970, 160 e ss.; ID., *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il Sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990, 263, idea ripresa da A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., 247; in senso critico sulla graduazione delle fonti-fatto v. M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 310; E. BOCKENFORDE, *Diritto e secolarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2010, 207; A. SPERTI, *Una soft law costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1, 2012; A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

⁵ Questa loro posizione consentirebbe, infine, di poter garantire un ampio e idoneo spazio a considerazioni di merito sulla loro qualificazione ed effettivo dispiegamento ed incastro nel concorso a definizioni categoriali più generali come quelle sul Presidente della Repubblica.

⁶ Il conio dell’espressione “fattispecie aperta” è attribuibile a Leopoldo Elia ed è stata ripresa riguardo al tema della prassi da T.F. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 52 e ss.; l’idea è stata riferita alla configurazione molto scarna che ha ricevuto il Governo in Costituzione e alle inevitabili conseguenze in tema di sviluppo della forma di governo parlamentare. Si ritiene che questa qualificazione possa considerarsi calzante anche al Capo dello Stato.

⁷ Idea che poi è stata indirettamente legittimata dalla Corte costituzionale nelle sue decisioni aventi ad oggetto il Presidente, nelle quali la Consulta ha proposto per un corretto studio ed inquadramento dell’organo in questione tramite “[...] un’interpretazione sistematica e non frammentaria (che) può evitare esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela. Cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2013, Considerato in diritto, punto 8.1.

⁸ H. KELSEN, *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze)*, Tübingen, Mohr, 1911), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997, 750. Lo stesso Kelsen afferma a chiare lettere come fosse diabolico pensare ad una teoria esclusivamente giuridica intorno alla migliore configurazione da dare per un Capo di Stato in un sistema parlamentare. A differenza, infatti, delle idee di Carl Schmitt, che si scontrò con Kelsen sull’individuazione del “Custode della Costituzione” contestando la soluzione kelseniana afferente alle Corti costituzionali come unici custodi. Interessante il punto di vista della più recente dottrina in D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., XXXI,

i timori di parte della dottrina che esorterebbe a non valorizzare eccessivamente l'agire presidenziale per non “de-costituzionalizzare”⁹ il testo della Carta, mentre, sotto un altro aspetto la connaturata complessità dell'organo imporrebbe comunque di dare rilievo all'esperienza costituzionale¹⁰.

201 e ss.; ID., *Metodo di studio e “settennato” di Napolitano*, cit., 62, dove (nella prima opera citata dell'Autore) si svolgono parallelismi tra le attività di Kelsen e quelle di Sigmund Freud e Kurt Godel e più in generale in linea con la scuola di Vienna del primo Novecento. Godel, infatti, usò la medesima impostazione kelseniana nello spiegare come fosse impossibile usare teorie matematiche per spiegare la matematica e come, invece, con Freud il parallelismo fosse evidente dando conto della simbologia dell'Autorità vivente come strumento per esorcizzare la figura del padre autoritario. Si rinvia sul punto all'autore citato e ai riferimenti dottrinari ivi contenuti. Su Schmitt si avrà modo di tornare in sede di conclusioni per il momento si segnalano C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione (Der Hüter der Verfassung)*, 1931, Giuffrè, Milano, 1981; ID., *Le categorie del ‘politico’. Saggi di teoria politica*, (1931), Il Mulino, Bologna, 2013, 79 e ss.

⁹ Con specifico riferimento al Presidente della Repubblica v. M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 11 e ss.; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 3; Sulla forma di governo v. L. PEGORARO, *Diritto pubblico comparato e scienza politica: per una relazione egualitaria*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, BUP, Bologna, 2008, 11; M. PIAZZA, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto. Dalla teoria generale all'ordinamento italiano*, Aracne, Roma, 2008, 223 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. amm.*, III, Giuffrè, Milano, 2010, 3 e ss.; v. *contra* E. CROSA, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1939, 456 ss.

¹⁰ La dottrina è giunta, comunque, a delle conclusioni interessanti che si ritiene di dover condividere e sono riferibili a quattro punti illustrati ed elaborati da A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 12-15; idee riprese anche da A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., 234-235. La prassi, intesa sul piano categorico-astratto come fonte del diritto e pur mantenendo quella appena citata qualifica di fonte-fatto mediana, può assumere un significato, sul piano valoriale, polifunzionale e rendersi espressione di: “una patologica regolarità”, nel senso di prassi *contra Constitutionem* in cui la violazione del testo costituzionale sussiste e si è nei fatti affermata nel suo regolare manifestarsi; prassi come forza creatrice di “nuove regole” ma entro il rispetto della cornice delle norme e dei principi costituzionali; Le prassi che sarebbero indicative di “fatti integrativi di disposizioni costituzionali”, che potrebbero, quindi, porsi come criterio interpretativo i contenuti prescrittivi di norme e principi costituzionali; prassi di galateo costituzionale, che non sono contrarie al testo, ma che non agiscono come criterio interpretativo delle norme costituzionali. La dottrina citata porta degli esempi concreti su questo primo punto, dando rilievo, per ciò che concerne al Capo dello Stato, alla “[...] scelta dei Ministri da parte dei partiti, ma con atto formalmente imputabile al Capo dello Stato e al Premier [...]”. Definendo, poi, l'insieme degli esempi portati come prassi *contra Constitutionem*. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 12. Sul secondo punto si farebbe riferimento a prassi *praeter Constitutionem*. Esempio citato è il tema del cd. Rimpasto dei Governi o dei poteri autonomi del Presidente della Repubblica come la nomina dei cinque senatori a vita o dei messaggi per le Camere. Queste indicano prassi *secundum Constitutionem* e fanno riferimento a molte prerogative importanti, di cui si avrà anche modo di parlare, del Capo dello Stato come il potere di scioglimento delle Camere. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 13-14. In queste regole rientrano i cd. “cerimoniali” per le alte cariche dello Stato o la consultazione degli ex Presidenti della Repubblica in caso di risoluzione della crisi di Governo o di nomina di uno nuovo. Sul punto v. anche G. ZAGREBELSKY, *Correttezza costituzionale*, voce *Enciclopedia del Diritto*, IX, Giuffrè, Milano, 1989, 1 e ss.

Date queste premesse, occorre che si tenti di individuare chiavi di lettura che tengano conto dell'inscindibile legame tra la politicità e la giuridicità dell'organo costituzionale in esame, mantenendo ancorata la posizione effettivamente assunta a ciò che risulta ricavabile non solo dall'esperienza ma anche al testo¹¹. In effetti, come si vedrà, nella casistica esaminata l'esperienza costituzionale ricavabile dalla prassi si muove entro diversi profili, dovuti ai vari fattori dell'elasticità interpretativa del testo costituzionale e degli spazi lasciati dalla politica e dagli attori istituzionali e dall'assenza dei meccanismi convenzionali tra loro accettati anche tacitamente per uniformare i loro comportamenti (che sarebbero appannaggio del sistema partitico e delle forze parlamentari)¹². Le prassi del Segretariato, che riflettono particolari indirizzi d'azione dei vari Presidenti, in questa situazione di ampio margine d'azione hanno potuto contribuire alla costruzione di una realtà costituzionale che, da un lato, ha contribuito a formare nuove regole o fatti normativi di integrazione di disposizioni costituzionali (partendo in molti casi da regole di mero galateo o correttezza costituzionale che tendono ad elevarsi per la loro ripetizione nel tempo e per la loro sedimentazione a fatti normativi, regole relazionali oggettivizzate nelle parti istituzionali in gioco) e, d'altro lato, ha delineato nuovi criteri interpretativi delle regole "elastiche" del testo costituzionale¹³. Si è verificato, quindi, un certo utilizzo vario e alternato di prassi *praeter* e *secundum Constitutionem* (creando nel caso di studio sui rapporti con il potere normativo una sorta di figura "ibrida"), ma accomunate nel merito e sul

¹¹ Semmai, il nodo rimarrebbe su un'altra questione, poco fa accennata *en passant*, che è susseguente all'individuazione del criterio astrattamente più idoneo, ovvero il problema del contenuto valoriale da attribuire ai risultati di un conflitto tra fonte-atto (Costituzione) e fonte-fatto (prassi costituzionale). Sulla specifica questione v. A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., 245, 248-249, il quale propone una terza via risolutiva della questione del conflitto tra regole formali e materiali. Per il dibattito sul punto v. l'autore citato e la dottrina ivi inclusa tra cui G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 282; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, 238 (per le considerazioni sulla prevalenza delle regole formali); *contra* v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 678 e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2015, 215. In generale, si rinvia, poi, alle considerazioni conclusive, poiché anche dalle risposte che si tenteranno di ricavare su questa questione ci si aggancerà alla generale idea di posizione costituzionale del Capo dello Stato che si vuol proporre per il tramite di questa prospettiva di ricerca. Contando, poi, che il tipo di prassi oggetto della ricerca verte su una possibile cartina tornasole delle prassi presidenziali e si porrà a sua volta come una sorta di "meta-criterio" interpretativo del ruolo presidenziale, vista la particolare natura giuridica che assume il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica rispetto alla natura di organo costituzionale, rappresentata, appunto, dal Presidente della Repubblica.

¹² L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., par. 10; G. ZAGREBELSKY, *Correttezza costituzionale*, cit., 261, ID., *La democrazia senza partiti*, in *la Repubblica*, 12 dicembre 2011; A. PIZZORUSSO, *Il sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Jovene, Napoli, 1993, 63; G.U. RESCIGNO, *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 584; G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 4-5; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, 37.

¹³ A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 12-13.

piano finalistico dal perseguimento di un medesimo obiettivo del raggiungimento di una stretta cooperazione o leale collaborazione tra gli organi di indirizzo politico. Si può anticipare che molte di queste regole o fatti normativi abbiano plasmato la realtà costituzionale intorno al Capo dello Stato, dato il loro consolidamento e la convinzione reciproca degli attori istituzionali di trovarsi di fronte a regole obiettivamente razionali per le dinamiche della forma di governo¹⁴.

2. ... e il rapporto tra casi di studio e natura (e disponibilità) delle fonti

Si ritiene di formulare delle ulteriori ed ultime considerazioni introduttive per illustrare le ragioni per le quali si è scelto di utilizzare il potere di rinvio delle leggi, il potere di grazia e dello scioglimento anticipato delle Camere come *case studies* per meglio delineare quello che è l'effettivo ruolo giocato dal Segretariato Generale.

Innanzitutto, occorre ribadire, sulla scorta delle indicazioni e degli obiettivi prefissati nell'introduzione e nella prima parte del presente lavoro, che per comprendere l'effettivo ruolo del Segretariato è necessario far convergere l'analisi sulla prassi presidenziale. Da questo insegnamento può trarsi, innanzitutto, il perché della particolare conformazione e, soprattutto, dell'evoluzione della figura del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano; si è di fatto riscontrato un notevolissimo allargamento dei confini dell'azione presidenziale, rintracciabile nella prassi, rendendo altresì di difficile fattura una ricostruzione quanto più unitaria e definita del ruolo del Presidente (*a fortiori* del Segretariato, che agisce nel massimo riserbo istituzionale).

Per far emergere l'attività degli Uffici del Quirinale si sono scelte delle chiavi di lettura definite su alcuni parametri. Come premesso in introduzione, il ruolo del Capo dello Stato può essere correttamente apprezzato con uno studio sulla prassi nei "momenti" in cui il Presidente conferisce maggiormente il suo apporto nelle dinamiche e nella definizione della nostra forma di governo. Questi sono rappresentati dai casi nei quali egli è direttamente o indirettamente coinvolto maggiormente nei processi decisionali di indirizzo politico riferibili al raccordo Parlamento-governo; dove l'unità dell'indirizzo maggioritario presenta delle criticità e necessità delle prestazioni di unificazione politica ed istituzionale da parte del Quirinale¹⁵. In queste situazioni il Quirinale agisce come fattore coagulante e, probabilmente, "razionalizzante" del parlamentarismo italiano.

¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Correttezza costituzionale*, cit., 263-264, il quale fa altresì riferimento a G. LAZZARO, *Reciprocità e consuetudine*, in U. SCARPELLI (a cura di), *La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a N. Bobbio*, Edizioni di Comunità, Milano, 1983, 231 ss.; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, cit., 15 e ss.; R. BIN, *I fatti, le norme e la responsabilità dell'interprete*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015.

¹⁵ Sull'imprescindibilità della prassi in questi studi V. *infra*. Parte I, Cap. 1, par. 4.

La domanda che ci si pone a questo punto è: dove può emergere il ruolo degli Uffici della Presidenza?

Come osservato, il Segretariato Generale esplica la sua azione, principalmente, fornendo un supporto tecnico all'azione del Capo dello Stato, contribuendo a scolpire il risultato finale dell'intervento presidenziale. Per dovere di precisazione e di rigore per attività di supporto tecnico si intende un'opera costante di istruttoria sui profili giuridico-costituzionali della prassi che si vuole adottare ed un'analisi dei rischi ed effetti che possa comportare. Non solo: come meglio si vedrà nel corso dell'analisi, questa prassi non presenta solamente un profilo "statico", che esaurisce i suoi effetti nel fornire relazioni a supporto di una decisione presidenziale, ma in certi casi assume una veste anche dinamica che consente al meglio supportare il Presidente agendo come *longa manus* in stretta collaborazione con gli altri organi costituzionali. Si precisa che tali prassi non debbono essere però riscontrabili o riconducibili ad attività episodiche, frutto delle mutevoli contingenze politico-istituzionali, ma si dovrebbero dimostrare capaci di poter contribuire alla sedimentazione di meccanismi convenzionali tra Quirinale ed organi di indirizzo, lasciando quindi una propria impronta stabile sulle dinamiche della forma di governo. Chiaramente la prospettiva "dinamica" rimane entro la cornice delle considerazioni fatte sulla natura giuridica del Segretariato Generale, per cui si ribadisce che si farà riferimento generale alle terminologie di attività a "rilevanza esterna e/o interna", intese come estrinsecazioni in senso atecnico della possibilità di agire per Segretario e Consiglieri secondo i dettami della delega interorganica rinvenibile nella legge n. 1077 del 1948 (art. 1, comma 2).

Per queste ragioni, è necessario focalizzarsi su prerogative che presentino una funzione di controllo, di garanzia e un buon margine discrezionale in modo da consentire al Presidente di vagliare tutte le possibili soluzioni e i margini di intervento delle strutture del Segretariato. E, infine, per il loro ricorso non episodico¹⁶, di mantenere l'attività del Segretariato a stretto contatto con gli organi di indirizzo e di conseguenza instaurare vere e proprie convenzioni costituzionali. Lì dove, quindi, l'*expertise* politica del Presidente, la sua sensibilità politico-istituzionale, deve necessariamente unirsi ad una costante attività di supporto tecnico-giuridico da parte degli Uffici del Segretariato, lì si può meglio apprezzare il ruolo "costituzionale" che quest'ultimo assume¹⁷.

¹⁶ La non episodicità è un elemento molto importante se unito anche ai caratteri della discrezionalità e della funzione controllo in quanto sono caratteri che mostrerebbero, da un lato, la tracciabilità dell'azione del Segretariato e la complessità della figura presidenziale nella sua definizione e razionalizzazione sul piano dogmatico, da un altro lato, invece, le implicazioni concrete nella forma di governo.

¹⁷ Fondamentali questi profili teorici in ordine all'esame del potere di rinvio delle leggi, come è stato già scientificamente posto bene in rilievo da altri autori in tempi recenti, per cui vedasi I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2010; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit.

Occorre precisare che vi è, innanzitutto, una difficoltà rilevante, data dalla difficile reperibilità di documenti ed atti formali se non attraverso esclusivi canali di accesso, che a sua volta sono rappresentati dalla presenza degli Archivi privati, dell'Archivio storico del Quirinale e della rassegna stampa. In generale, l'approccio ad uno studio scientifico di uno o più profili del Presidente della Repubblica sconta questo tipo di difficoltà, essendo l'attività del Presidente per sua natura di tipo riservata, ma in questa sede la reperibilità della documentazione è più ostica: lo studio, infatti, verte esattamente sulla fonte della "riservatezza quirinalizia", le quinte, il sottotraccia del Quirinale: tutto ciò verte, infatti, sull'epicentro dei meccanismi che pone una netta cesura tra l'attività presidenziale pubblica e quella riservata e preparatoria, e proprio per questo non immediatamente accessibile e fruibile. In altri termini, è un tipo di riservatezza che è posta a baluardo dell'autonomia presidenziale, che consente, per l'appunto, un certo tipo di evoluzione o trasformazione della figura presidenziale e non una ricostruzione episodica, se non lacunosa, e di dubbia valenza generale.

Perciò si è scelto di ponderare l'individuazione dei *case studies* con la materiale disponibilità di un complesso di fonti utili¹⁸ ad una ricostruzione quanto più lineare e definita, per quanto la dottrina abbia spesso constatato l'impossibilità materiale di operare una completa razionalizzazione della prassi presidenziale¹⁹.

I casi di studio riguarderanno per il primo tema, riferibile al controllo presidenziale sull'attività normativa, momenti inerenti a situazioni di rinvio delle leggi, di *moral suasion* a margine della promulgazione e di interventi correttivi durante gli *itinera legis*. Per il secondo caso, riguardante il potere di scioglimento anticipato, si cercherà di delineare l'azione del Segretariato a supporto delle decisioni dei vari Presidenti sulle crisi di governo che hanno portato ad uno scioglimento anticipato o meno delle Camere e, infine, si analizzerà la procedimentalizzazione, l'istruttoria e la formazione delle decisioni presidenziali in merito al potere di grazia a seguito dell'importante sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale che ne ha rivoluzionato presupposti e modalità operative.

¹⁸ In aggiunta, sul potere di grazia, si potrebbe dire che la previsione di dover assegnare a questo potere il connotato di prerogativa esclusivamente presidenziale ha consentito al Capo dello Stato di dover implementare al massimo molti dei procedimenti interni alla macchina del Quirinale. Nel corso di queste prassi "interne" decennali si potranno mettere in evidenza profili di grande interesse anche sulla scorta di dirette testimonianze del lavoro svolto da dirigenti dei preposti Uffici del Segretariato. Un interessante contributo e linea di ricerca sul tema, di più recente pubblicazione, è attribuibile a A. BURATTI, "Preferirei di no". *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2, 2014.

¹⁹ Almeno per quanto riguarda il potere di rinvio A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 171 ss.

Per chiudere sul punto, per tutte queste ragioni di ordine teorico e pratico si è scelto di dar conto di questi *case studies* e le tipologie di fonti selezionate sono state suddivise e trattate diversamente in base alla loro provenienza e sono da un lato le fonti e i documenti “ufficiali”, mentre dall’altro lato vi sono le ricostruzioni indirette della dottrina e quelle a mezzo stampa. Le prime presentano la particolarità che sono per la maggior parte coperte da vincoli di segretezza temporale²⁰ essendo di provenienza dell’Archivio Storico del Quirinale, così come per i documenti ufficiali provenienti da altri istituti archivistici²¹. Altre fonti di questo tipo, che sono state utilizzate, sono quelle provenienti dalle dichiarazioni e dalle testimonianze dirette dei protagonisti delle vicende analizzate: interviste ai Presidenti, dichiarazioni a mezzo stampa, corrispondenze epistolari tra Presidenti, collaboratori e membri del governo, diari biografici, memorie ed il sito *web* del Quirinale, il cui *database* cura la pubblicazione dei vari comunicati e note.

Riguardo al materiale non direttamente riferibile all’attività dei Presidenti o del Quirinale si è fatto uso delle ricostruzioni effettuate dalla dottrina e dai riferimenti sporadici e settoriali fatti all’attività del Segretariato, così come si è cercato di inglobare l’analisi delle varie cronache dei giornalisti cd. “quirinalisti”²²: non essendo materiali riferibili direttamente al Quirinale, si è cercato di includere il materiale non smentito dalla Presidenza e comunque confermato dalla prassi quirinalizia e da altri riscontri provenienti dall’attività degli organi di indirizzo politico.

Un’ultima notazione. In rapporto al ruolo del Segretariato nel potere di rinvio delle leggi e, più in generale, in rapporto al controllo sull’attività legislativa del Parlamento e del Governo, saranno evidenziati i momenti di maggiore partecipazione alle diverse fasi che presenta l’esercizio della prerogativa della Presidenza distinguendo per ogni singolo settennato: alcuni periodi saranno toccati maggior-

²⁰ Cfr. l. 395 1997, Modifiche alla legge 3 febbraio 1971, n. 147, che ha istituito l’Archivio Storico della Presidenza della Repubblica; il regolamento interno è il D.P. n. 18 del 2007. Per quanto riguarda i vincoli temporali di segretezza dei materiali depositati cfr. Codice di deontologia e di buona condotta per la ricerca storica, allegato al Codice in materia di protezione dei dati personali, d.lgs. n. 196/2003.

²¹ La ragione risiede nell’alto grado di riservatezza e riserbo istituzionale che riveste i rapporti tra Presidente ed organi di indirizzo, essendo l’azione presidenziale di matrice garantista e preferibilmente da effettuarsi fuori dai molteplici riflettori dell’opinione pubblica e dei media per evitare eccessive sovrapposizioni. Sul ruolo amplificato dei cd. *new media* D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010, 1921 ss.

²² S. ROMANO, *La metamorfosi dei tre Presidenti da uomini simbolo a contropotere. Una lunga crisi condizionata dallo stile Pertini*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2006, M. BREDI, *La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi*, Garzanti, Milano, 2006, mentre sul ruolo dei quirinalisti in dottrina costituzionalistica C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003, 93 e ss.; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 237-242.

mente sulla base della disponibilità delle informazioni. Sul potere di scioglimento anticipato si darà conto delle situazioni tipiche di esercizio della prerogativa ex art. 88, ma anche di alcuni episodi che hanno riguardato un importante caso di non scioglimento (1995), avutosi in un periodo storico chiave della storia costituzionale italiana. Infine sul potere di grazia, come brevemente accennato, sarà presa in considerazione maggiormente la fase successiva alla storica sentenza n. 200/2006 della Consulta, poiché ha portato alla creazione di un Ufficio ad hoc all'interno del Segretariato per gli adempimenti sul tema e ciò consente di poter meglio apprezzare la portata effettiva del ruolo "costituzionale" del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

Sezione I - Il Segretariato e il potere di controllo presidenziale sull'attività normativa del Parlamento e del Governo

1. Il primo Segretariato Generale: il supporto a Einaudi nei primi anni di vigenza costituzionale

È noto alla dottrina e alle cronache del tempo che il compito più arduo in capo a Luigi Einaudi al momento della sua elezione al Quirinale è stato quello di dover gettare le fondamenta, con la sua prassi, di un'interpretazione delle scarse disposizioni costituzionali sui poteri del Presidente, con l'ulteriore obiettivo di conferire maggior chiarezza alla posizione costituzionale effettiva del Capo dello Stato. Nello specifico, Einaudi, come già visto, ha dovuto dare una prima conformazione all'organigramma del Segretariato Generale, tenendo ben presenti le coordinate entro le quali egli avrebbe dato la sua interpretazione al ruolo presidenziale; con il risultato che ogni particolare assetto organizzativo degli Uffici e Servizi ed ogni particolare usanza protocollare o convenzionale interna o esterna al Quirinale avrebbe costituito un precedente significativo²³.

Com'è altrettanto noto, da un altro lato, l'interpretazione data al ruolo presidenziale da Einaudi è stata tutt'altro che notarile e molto attenta nell'aver individuato gli ampi spazi di manovra presidenziale forniti dal testo costituzionale²⁴. Uno di questi è senza dubbio il potere di rinvio delle leggi, la cui attuazione nella prassi ha costituito

²³ Questa considerazione è avvalorata dal fatto che la Presidenza Einaudi dovette operare in contesti politico-istituzionali molto differenti, consentendo di creare dei riferimenti costanti ai successori nell'operare in stagioni come quella del "centrismo" degasperiano a quella inaugurata nel 1953, anno della rottura del blocco monocolore democristiano e della nascita della formula di governo di coalizione che sarà uno dei tratti caratterizzanti della cd. Prima Repubblica.

²⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 661, A. MORRONE, "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica, in A. BARBERA,

il pilone di riferimento per i successori, gli attori politico-istituzionali e la dottrina costituzionalistica stessa, individuando contenuti, limiti e meccanismi materiali di leale collaborazione tra i poteri interessati²⁵.

È logicamente desumibile che dati questi orientamenti si debba trarre l'assunto che l'organizzazione interna del Quirinale abbia dovuto seguire questi sviluppi fornendo il proprio supporto tecnico costantemente in un ruolo chiave. È la stessa e preziosissima testimonianza di Einaudi, raccolta nel suo "memoriale" *Lo scrittoio del Presidente* ed in altri suoi scritti, che ha delineato le tempistiche e le modalità dell'attività dei suoi collaboratori, mentre un'altra preziosa fonte è costituita da alcune tracce contenute nella corrispondenza intercorsa tra Einaudi ed il suo Segretario Generale, Ferdinando Carbone.

L'opzione di fondo einaudiana sull'attività interna²⁶ del lavoro del Segretariato si è commisurata su due parametri: a) istruttoria e consulenza giuridica su ogni tipologia di atto a firma presidenziale; b) attività di costante monitoraggio e di informazione per il Presidente sulle questioni giuridiche e politiche più importanti.

Il primo elemento indica una caratteristica piuttosto comune a tutte le amministrazioni interne degli organi costituzionali, mentre il secondo rappresenta un aspetto, come si vedrà, assai significativo per la definizione del ruolo costituzionale del Capo dello Stato e che costituirà un meccanismo consuetudinario interno al Quirinale. È stato lo stesso Einaudi ad aver suffragato questi due assunti. Sul tema dell'istruttoria preventiva alla firma presidenziale l'allora Presidente ha affermato che per ogni singolo atto vincolato alla sua firma ha potuto beneficiare dei pareri dei suoi collaboratori, facendo ricorso ad usanze da Einaudi stesso definite come "non" protocolari²⁷. Situazione che, come già visto, si è sostanziata nella decisione presidenziale di dover non dare più corso all'udienza settimanale fissa per la firma dei provvedimenti provenienti dall'Esecutivo, che coincideva in età monarchica al giovedì di ogni settimana al termine della seduta del Consiglio dei ministri. Argomentando sul fatto che una prassi del genere avrebbe portato ad un rallentamento significativo dell'attività di

M. CAMMELLI, P. POMBENI (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano, 1999, 91 e ss.

²⁵ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 208-209, 242-243, D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 367 e ss., E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 106, M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 238 e ss.

²⁶ Per attività interna si intende quella attività volta a cercare di ottenere il miglior funzionamento dell'ente a cui si riferisce. Approfondiscono molto questa distinzione N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, 27 e ss., G. SILVESTRI, *L'attività interna della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950, 24.

²⁷ L. EINAUDI, *Di alcune usanze non protocolliari attinenti alla Presidenza della Repubblica*, in *Nuova Antologia*, 1956, 434.

controllo del Presidente, dato l'ingente numero di provvedimenti settimanalmente emanati, si sarebbe proceduto ad una firma su immediata presentazione del decreto, consentendo così ai membri del Segretariato Generale di poter esercitare il proprio scrutinio preventivo. L'utilizzo del termine "non protocollare" è stato, probabilmente, giustificato da Einaudi sulla base che esse si fondavano su una diversa indole, ovvero sullo spirito della Costituzione repubblicana volto a dotare il Presidente di stringenti meccanismi di controllo, allora esclusi per il Sovrano.

Sul piano del formale esercizio del potere di rinvio delle leggi Einaudi ha avuto modo di rinviare in tre occasioni una deliberazione parlamentare per un riesame: nei primi due casi il parametro costituzionale di riferimento è stato l'art. 81 Cost., comma 4, ed il terzo ha riguardato un caso di violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2. Un ricorso al rinvio molto parco per due ordini di ragioni: da un lato, la presenza di un solido indirizzo politico di maggioranza, soprattutto negli anni del centrismo degasperiano (sino al 1953) ed in secondo luogo a seguito dell'interpretazione data da Einaudi al potere di autorizzazione dei disegni di legge di iniziativa governativa. Laddove fosse già intervenuta una autorizzazione alla presentazione, non si sarebbe proceduto ad un rinvio alle Camere per non destabilizzare l'indirizzo politico governativo. L'attività del Segretariato si è orientata funzionalmente all'adempimento di questo fine. In caso di rinvio delle leggi è stata cura del Segretario Generale, Ferdinando Carbone e del Capo Ufficio Rapporti con il Governo ed il Parlamento, Nicola Picella, di dover redigere gli "opportuni appunti" per la stesura del messaggio motivato²⁸.

Per quanto riguarda i primi due rinvii, secondo la testimonianza di Einaudi, del 9 aprile 1949 e dell'11 gennaio 1950, i rilievi tracciati dal Segretariato sono stati decisi e trasposti nel messaggio di motivazione, mentre per il terzo rinvio, il Presidente ha rivendicato la esclusiva "paternità" del rinvio²⁹. Un altro elemento di grande interesse è provenuto dal potere, interpretato come speculare da Einaudi, dell'autorizzazione preventiva. Secondo la testimonianza del Segretario Generale Carbone, il Presidente avrebbe fatto un uso estensivo di detta prerogativa, confidando nella possibilità di instaurare una sorta di collaborazione fruttuosa con il Governo in sede preventiva e magari arginare eventuali conflitti a legge approvata. L'attività dell'allora Segretario Generale è stata, invece, tutta volta a dissuadere il Capo dello Stato nell'utilizzare in maniera estensiva la prerogativa per non porre, per appunto, in essere atti che avrebbero comportato la nascita di indirizzo politico presidenziale sovrapposto a quello governativo, contribuendo così a limitare l'attivismo presidenziale sul punto³⁰.

²⁸ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, 647-648.

²⁹ *Ibidem*, 648.

³⁰ R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Utet, Torino, 1986, 390 e ss., N. PICELLA, *Luigi Einaudi nel ricordo di un suo collaboratore. Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, I, Vallecchi, Firenze, 1969, 180 e G. LIMITI, *Il Presidente Professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, Luni Editrice, Milano, 2001, 102.

Ulteriore punto da considerare è la complessiva attività di *moral suasion*. Einaudi ha sempre adoperato l'utilizzo delle cd. "prediche" per poter cercare di persuadere l'Esecutivo sulla legittimità di certi interventi correttivi, soprattutto in tema finanziario ed economico, ma anche su questioni istituzionali come accaduto nel caso di approvazione della legge elettorale maggioritaria, nota alle cronache come la cd. "legge truffa", per le elezioni politiche del 1953. Al di là della problematica questione della legittimità costituzionale di simili interventi, pur coperti dal riserbo istituzionale, è necessario segnalare come la possibilità materiale per il Presidente di poter dialogare direttamente con il Presidente del Consiglio possa nascere solo da un'opera di ricostruzione e monitoraggio delle tematiche da parte degli Uffici del Quirinale. Non solo quindi attività di consulenza giuridica, ma piuttosto attività di informazione, capace di rendere il Presidente non solo edotto, ma anche maggiormente dinamico e legittimato nella sua *auctoritas* nell'instaurare una dialettica con gli organi di indirizzo politico.

Risulterebbe chiaro da questa disamina, innanzitutto, che il Segretariato abbia seguito la linea politica-istituzionale lanciata dal Presidente in una logica pienamente compatibile con il dettato della legge n. 1077 che comporta la presenza di uno stretto vincolo di fiducia politica tra Segretario e Presidente. In secondo luogo, è rilevante la presenza di una dualità di funzioni all'interno del Segretariato: il rilievo politico-istituzionale giocato dalla componente variabile ovvero dagli uffici di *staff* che sanciscono la loro appartenenza al Segretariato sulla base non solo dei compiti di consulenza politica e giuridica, ma soprattutto di un legame di fiducia con il vertice presidenziale.

Si può, comunque, affermare (ma si avrà modo di approfondire in seguito) che la Presidenza Einaudi ha cercato di sedimentare dei meccanismi convenzionali *intra moenia Quirinalis* per l'organizzazione dell'attività interna, ma anche finalizzata a plasmare la posizione costituzionale del Presidente, quindi in una sorta di rilevanza anche "esterna" anche se non direttamente per il tramite del Segretariato. Contando che Einaudi ha operato in un contesto, dove nessun precedente nella prassi avrebbe potuto legittimare il suo operato e in un quadro giuridico-costituzionale fatto di norme volutamente aperte all'interpretazione tramite la prassi.

In sintesi, i meccanismi convenzionali o "non" protocollari sopra descritti sono da ascrivere a dei primi tentativi di "*enlargement of functions*" dove il Segretariato agisce come *instrumentum regni*. Occorre sottolineare un ulteriore elemento. Più la figura presidenziale *enlarges its action* più i meccanismi convenzionali interni che "sorreggono" di fatto questa azione possono prendere delle linee evolutive che possono creare delle problematiche sulla legittimità costituzionale oppure dei meccanismi convenzionali di tale rilievo da fornire nuove chiavi di lettura all'interpretazione della forma di governo.

2. Gli Uffici del Quirinale in Gronchi e Segni: prove di *enlargement* sul solco di Einaudi

L'eredità degli ultimi due anni del settennato einaudiano (1953-1955) presenta complessi profili sul piano sia della situazione politica e sia sui profili più prettamente giuridico-costituzionali. Infatti, permaneva da un lato la non attuazione di molte parti della Costituzione (tra cui la Corte costituzionale e le Regioni), ma soprattutto dalla fine del centrismo degasperiano l'unità politica dell'indirizzo di maggioranza si era indebolita non trovando altre formule risolutive e capaci di portare avanti il grande processo di attuazione costituzionale e di riforme economiche per la ripartenza dell'economia del Paese. Come rilevato nell'ultimo biennio einaudiano, appunto, si erano infittite le relazioni costituzionali tra Quirinale ed organi di indirizzo: il ruolo del Capo dello Stato assumeva dei tratti "paternalistici", aumentavano le prestazioni di unità all'interno del fragile indirizzo di maggioranza con il risultato che l'azione presidenziale ha dovuto trovare sempre nuovi canali di intermediazione politica³¹.

In attesa, quindi, della sedimentazione della nuova formula di governo, rappresentata dal cd. Centrosinistra, il Segretariato Generale nelle Presidenze Gronchi e Segni avrebbe trovato nuovi margini di azione sotto l'egida del generale *enlargement* presidenziale per raggiungere gli obiettivi istituzionali sopra enunciati. Queste nuove prassi sono da annoverare come i primi tentativi da parte del Quirinale di "superamento" di una visione, per così dire, statica del potere di rinvio delle leggi in un'ottica più dinamica: ciò nel senso che all'atto tipico del rinvio si aggiungevano la prassi della promulgazione cd. "dissenziente" e si attivavano meccanismi più intensivi di *moral suasion* nella fase perfezionativa dell'*iter legis* per interventi correttivi in stretta collaborazione e contatto con gli organi di indirizzo³².

Se, infatti, si guardano solo le occasioni di rinvio formale di una legge, nei tre rinvii di Gronchi e negli otto rinvii di Segni sono riscontrabili nella motivazione le ragioni ormai consolidate del difetto di copertura finanziaria delle leggi. Il Segretariato ha consolidato, dal canto suo, il suo ruolo effettivo di istruttore sui profili tecnico-giuridici del rinvio presidenziale³³. Come anticipato, però, i rilievi più interessanti

³¹ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, 102-103 e P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 260 e ss., A. MORRONE, "Giano bifronte" del Colle più alto, cit., 181 e ss.

³² Autorevole dottrina ha definito questi meccanismi come le "vie di fuga" dal potere di rinvio I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 203 e ss., D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., I, 383 e ss.

³³ È interessante notare dal materiale riscontrabile come il testo della motivazione del rinvio presidenziale sia notevolmente allineato con gli appunti che il Segretario Generale faceva pervenire al Capo dello Stato che contenevano le argomentazioni che avrebbero portato al rinvio: tutto ciò a riprova del

si traggono dalle occasioni, nelle quali il Presidente ha deciso di promulgare ma con un messaggio che “dissentè” in alcuni tratti sul contenuto della legge.

Per quanto riguarda la Presidenza Gronchi i casi da esaminare sono tre. Il primo fa riferimento alla costituzione della Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sulla vicenda della cd. “Anonima Banchieri”. In una lettera, datata 21 ottobre 1958, Gronchi ammoniva l'allora Presidente del Senato Merzagora sulla legittimità del procedimento di costituzione della Commissione ai sensi dell'art. 82 Cost. La legge di costituzione della Commissione otteneva la promulgazione ma Gronchi avrebbe espresso, comunque, le perplessità con questo strumento atipico ed in forma riservata sulla base della rilevanza dell'opinione pubblica sull'inchiesta condotta³⁴. La lettera è stata redatta ed inviata a cura dell'Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali del Segretariato: le considerazioni di Gronchi si basavano su un'intensa attività di istruttoria e di monitoraggio dell'attività delle Camere da parte del Segretariato, tempestivamente notificata e trasmessa al Capo dello Stato per le sue eventuali valutazioni politico-istituzionali. Questa attività è stata rappresentata da alcuni carteggi privati, catalogati come pareri consultivi tra il Segretario Picella e Gronchi: questi pareri nel loro contenuto sono stati trasposti nella lettera. Stessa prassi *intra moenia Quirinalis* si riscontrava in una nuova lettera, datata 21 dicembre 1958, su una legge di spesa per la seconda Assemblea dell'OMS. Anche in questo caso sono stati redatti pareri giuridici sull'*iter legis* da parte degli Uffici del Quirinale, dove si evidenziavano profili di criticità in tema di copertura delle spese³⁵. La lettera di Gronchi riprendeva l'impianto argomentativo giuridico, corroborato da rilievi di tipo politico sull'importanza dell'evento da ospitare, del Segretariato e veniva indirizzata all'allora Presidente del Consiglio Fanfani. L'ultimo caso è un'intensa attività di persuasione sul tema della ratifica di un accordo internazionale sulla vendita dell'olio d'oliva. Quest'ultimo caso presenta delle novità ulteriori. L'intervento di Gronchi si è concretizzato nella fase perfetta dell'*iter legis* per cercare di fare pressione per determinate modifiche: questa volta la corrispondenza è stata con il Governo Fanfani III e non con le Camere. La lettera del 26 ottobre 1960 presentava, comunque, profili tecnici più sfumati e più vicini a delle osservazioni di merito sul contenuto della legge: il Segretariato nei suoi pareri si era concentrato, infatti, su valutazioni di ordine globale, contemperando profili di legittimità costituzionali e valutazioni politiche³⁶. Altro elemento interessante è stata la risposta alla missiva da parte di Fanfani, volta da un alto ad

fatto che l'istruttoria tecnica conferiva la maggior parte del peso in caso di esercizio della prerogativa, stabilendo una connessione importante con il messaggio rinvio presidenziale. V. nota successiva.

³⁴ Archivio Storico Quirinale (ASPR), Archivio costituzionale, XVI 4, b. 11.

³⁵ Gli appunti del Segretariato così come la lettera ufficiale di Gronchi sono presenti in ASPR, Archivio costituzionale, XVI 4, b. 11.

³⁶ Questi materiali sono presenti nella stessa collocazione indicata nella nota precedente.

accettare le considerazioni del Quirinale, ma, dall'altro lato, a porre in essere una sorta di "dialogo", di concertazione maggiore tra Presidenza e Governo sui contenuti della normativa da adottare³⁷.

Antonio Segni a dispetto dei soli due anni di lavoro come Presidente ha fatto un uso ampiamente estensivo delle sue prerogative presidenziali sul punto. I suoi rinvii sono stati otto, maggiori della somma dei rinvii di Einaudi e Gronchi, ma sul piano contenutistico si è riscontrata una granitica prassi tutta concentrata sul rispetto dell'art. 81, comma 4 della Costituzione. Interessanti, così come si è visto in Gronchi, sono stati i margini di ampliamento dell'azione presidenziale e del ruolo del Segretariato sulla *moral suasion* sulla funzione legislativa, i cui riscontri portano a delle considerazioni molto interessanti. Si è confermata l'esistenza di una pervasiva opera di monitoraggio dei lavori delle Camere e di costante *reporting* sulla scorta delle indicazioni presidenziali, molto attente e sensibili alle tematiche finanziarie. Ad esempio, nel novembre 1962 il Presidente è stato costantemente aggiornato ed informato sui profili di legittimità costituzionale sul T.U. sulle imposte indirette così come sulle manovre di assestamento dell'esercizio di bilancio 1963-1964: non solo quindi aggiornamento di tipo storico o cronachistico sull'avanzamento dei lavori parlamentari, ma anche attività di delibazione e di scrutinio tecnico sui profili di legittimità³⁸.

Infatti, l'implementazione dei poteri di informazione presidenziali ha consentito, come già si è visto, al Capo dello Stato di legittimarsi materialmente come interlocutore fondamentale a tutti gli effetti e di poter esercitare al meglio le proprie mire di influenza e persuasione durante l'*iter legis*. Segni sul punto, a differenza del suo predecessore si è astenuto da valutazioni di merito ed opportunità politica, riprendendo, comunque, la prassi di richiesta di informazioni, chiarimenti durante le fasi del procedimento legislativo precedenti alla promulgazione per prevenire situazioni di eventuale conflitto istituzionale in sede di rinvio. È il caso della congruenza degli schemi di d.d.l. autorizzati alla presentazione dal Presidente ed i testi degli schemi trasmessi per la deliberazione legislativa da parte delle Camere. In un caso Segni ha lamentato la non congruità del disegno autorizzato con quello trasmesso effettivamente alle Camere con una lettera indirizzata al Ministro del Tesoro (disposizioni in materia di clero congruato). Questo caso presenta un tratto peculiare: si è avuto riscontro di un contatto diretto tra il Ministero del Tesoro e l'Ufficio per gli affari legislativi del Segretariato per l'analisi dei profili sul difetto di copertura³⁹: da notare

³⁷ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 248, D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 2011 389 e ss.

³⁸ ASPR, Archivio costituzionale, XVI 4, b. 11. Il Segretariato opera sulla base delle insistenti richieste presidenziali di avere delle istruttorie costanti e frequenti richieste di chiarimenti durante tutto il corso del procedimento di formazione delle leggi indicate.

³⁹ ASPR, Archivio costituzionale, XVI 6, b. 5.

come si sia proceduto nel carteggio e nello scambio di informazioni tra i due uffici tecnici senza l'intermediazione delle strutture di vertice di tipo politico.

In un secondo caso Segni si è formalmente opposto ad una emanazione di un decreto legislativo in tema di dazi e di misure a sostegno delle imprese agricole in quanto si riscontrava un significativo scostamento tra il disegno di legge delega autorizzato, e di quello poi trasmesso su profili di difetto di copertura finanziaria⁴⁰. In quest'ultimo frangente il decreto legislativo emanato avrebbe presentato delle osservazioni in sede di emanazione, che riprendevano le indicazioni già fatte in sede di autorizzazione preventiva: i *reports* del Segretariato costituivano, comunque, l'elemento indefettibile che aveva portato ai rilievi presidenziali nelle varie occasioni in cui il testo è arrivato allo scrittoio presidenziale.

Le due esperienze analizzate portano a constatare come il Segretariato a seguito di un *enlargement* presidenziale nasconda in sé un potenziale dinamico notevole, capace di consentire al Presidente una possibilità di presenza pressoché costante nel corso dei lavori parlamentari e di poter trovare nuovi canali di comunicazione e di collaborazione con i vari organi di indirizzo politico con sortite *extra moenia Quirinalis*, che diventeranno sempre più frequenti e necessarie affinché gli indirizzi presidenziali potessero trovare una concreta "attuazione".

3. Il Segretariato al tramonto della Prima Repubblica: la Presidenza Pertini⁴¹

La Presidenza Pertini ha avuto senza dubbio il pregio di rivoluzionare completamente la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, aprendo la carica a nuovi spazi capaci di creare un *surplus* di legittimazione costituzionale ad assurgere ad una sorta di contraltare all' *hardcore* del parlamentarismo, dato dal raccordo Parlamento-governo. La stessa dottrina ha potuto riconsiderare la posizione costituzionale del Presidente sulla scorta di un'interpretazione estensiva del concetto di "rappresentante dell'unità nazionale". Precedentemente a Pertini, la rappresentanza presiden-

⁴⁰ Vedi nota 22 per la collocazione delle fonti documentali che hanno dato riscontro delle dette prassi presidenziali presso l'Archivio Storico del Quirinale.

⁴¹ Come visto precedentemente, le due Presidenze Saragat e Leone hanno mostrato profili di interesse sul tema della conformazione del Segretariato e sugli scontri con le forze politiche di maggioranza per le nomine del Segretario Generale e dei Consiglieri fiduciari e, sulla base delle fonti reperibili, il loro ruolo entro i fini della presente ricerca potrà essere valorizzato meglio (con riferimento alla Presidenza Leone) nella sezione III del presente capitolo sul potere di scioglimento anticipato. Sulle Presidenze Saragat e Leone, infatti, si riscontra l'assenza di materiale adatto a ricostruire il ruolo del Segretariato: visto anche lo scarsissimo ricorso al potere di rinvio delle legge (in una sola occasione durante la presidenza Leone e nessuno con Saragat) e di poteri di influenza su un assetto politico, all'epoca autosufficiente e non sottoponibile a pressioni da parte del Quirinale, si può passare direttamente alla Presidenza di Alessandro Pertini.

ziale dell'unità nazionale era stata interpretata come volta a preservare la continuità storica della Nazione: nel senso che il Presidente tutela e garantisce la compattezza del sentimento nazionale all'interno della comunità, facendo in modo che si superino le divisioni (che possono avvenire frequentemente dato il pluralismo partitico del sistema politico italiano)⁴², all'interno di essa nel novero dei valori prescritti nella Costituzione: una funzione che nella prassi presidenziale sino a Pertini ha avuto una valenza meramente simbolica.

Con Pertini il dettato costituzionale ha mostrato di aver inglobato in sé ulteriori significati: l'unità nazionale si identificava in un rapporto diretto con la società civile, l'opinione pubblica, dove il Capo dello Stato diventa il portavoce delle esigenze delle medesime verso gli organi costituzionali d'indirizzo politico. Pertini aveva, infatti, compreso che la forma di governo italiana era avvolta in una spirale degenerativa: il Parlamento, che è l'istituzione centrale del sistema, si rivelava falcidiato dalla sua composizione frammentata, all'exploit dei decreti-legge⁴³ e si dimostrava, di conseguenza incapace ad esprimere in ambo le Camere un solido indirizzo politico.

Questa interpretazione dell'unità nazionale ha potenziato di conseguenza le sue attribuzioni anche nei riguardi del Segretariato. Un Presidente portavoce dell'opinione pubblica verso le istituzioni che esercitava un ampliamento dei suoi poteri di impulso, di monito o persuasione e, nei casi più gravi di blocco istituzionale, un'attività di indirizzo più intensa, volta a ristabilire il corretto funzionamento degli organi costituzionali, necessitava di un apparato altrettanto forte che lo sostenesse quotidianamente e che traslasse quell'intensità nella *moral suasion* anche nell'attività riservata alla diplomazia delle strutture serventi. Antonio Maccanico ha saputo, come si vedrà, interpretare in maniera convincente questo cambiamento di legittimazione politica dentro e al di fuori delle istituzioni del Presidente⁴⁴. Infatti, il Segretario Generale ha potuto contribuire notevolmente a questo cambiamento di paradigma, potenziando la sua azione di tessitore delle relazioni istituzionale tra Quirinale e organi di indirizzo politico, creando, inoltre, molti canali di comunicazione informali tramite i quali consentiva che il Presidente potesse interloquire direttamente e nel riserbo istituzionale con Parlamento, Governo e con le loro strutture di burocratiche e di supporto.

⁴² S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 776.

⁴³ A cui si aggiungono le prassi di reiterazione dei decreti d'urgenza: cioè la riproposizione del decreto scaduto dopo i 60 giorni ex art. 76 in un nuovo decreto-legge senza legge di conversione parlamentare. G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Maggioli, Rimini, 1986, 398, v. anche ID., *Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1189.

⁴⁴ E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1, 1981, 37; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 276 e ss., A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica tra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, 1, 1985.

Se, quindi, da un lato, si può parlare, come la dottrina ha più volte affermato, di rivoluzione costituzionale di Pertini, d'altro canto, il ruolo degli apparati serventi del Quirinale si sviluppò di pari passo lasciando un marchio tutt'oggi rinvenibile nelle strutture del Segretariato.

In rapporto ai poteri normativi di Camere e Governo vi è da segnalare come il Quirinale, pur attenendosi ad evidenziare ragioni di difetto di copertura finanziaria, abbia in realtà rinviato leggi di maggiore peso politico-istituzionale rispetto alla prassi sino ad ora seguita dai suoi predecessori. Ad esempio, si è provveduto al rinvio di leggi di ratifica di accordi internazionali come l'accordo italo-greco per la tutela ambientale del mar Ionio o la legge di potenziamento dei servizi di trasporto pubblico nazionale e delle reti ferroviarie o della legge che ha stabilito l'aumento di quota di capitale di partecipazione dell'Italia alla Banca Europea per gli investimenti. Senza dubbio, scelte che hanno denotato un'opzione di allargamento delle maglie del controllo presidenziale arrivando a sindacare scelte di *political questions*, confermando indirettamente la presenza del Quirinale a tutto campo.

Un episodio significativo è stato il caso del rinvio del 20 aprile 1983 su una legge che avrebbe concesso un contributo annuo di 400 milioni di lire a favore della Società Dante Alighieri per il triennio 1982-1984: vi è la presenza di un carteggio privato tra il Presidente della Società Dante Alighieri e il Segretario Generale, Antonio Maccanico, sui motivi del rinvio, dove il Segretario Generale spiegava le ragioni che hanno sostenuto la mancata firma presidenziale. È interessante notare come da un lato si fosse instaurato un contatto diretto tra Quirinale e membri della società civile e come, d'altro lato, il Segretario Generale godesse di una certa autonomia nel tessere determinate relazioni esterne alla Presidenza⁴⁵.

L'episodio citato è un indizio che ha trovato alcuni precedenti anche in occasione di una promulgazione "dissenziante" su una legge di conversione di un decreto-legge che avrebbe regolato il sistema tariffario autostradale nei tratti siciliani: in quell'occasione Maccanico aveva redatto una lettera, datata 26 febbraio 1979 diretta questa volta ad un membro del Parlamento e per la precisione al Capo gruppo dei Radicali alla Camera, Mellini⁴⁶. Altro caso molto interessante è stata l'osservazione alla promulgazione di una legge di settore per gli interventi in Sicilia in zone colpite da calamità naturali: Pertini su indicazione di Maccanico si rivolgeva ai Presidenti delle due Camere per ampliare il proprio raggio di controllo sulla fattibilità o meno della copertura finanziaria a talune leggi di spesa. In questo caso il Quirinale ha proceduto

⁴⁵ ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 6, b. 11 dove oltre alle lettere citate sono presenti interessanti appunti scritti da Maccanico sull'istruttoria sulla quale è stata "interamente" fondata la decisione di rinvio sulla legge sulla partecipazione dell'Italia alla banca europea di investimenti. Il messaggio di Pertini del 19 gennaio 1983 si struttura sugli appunti del Segretariato Generale.

⁴⁶ ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 4. Nella lettera vengono enunciate le ragioni della promulgazione ma anche i timori di una possibile mancanza di copertura per il bilancio dello Stato.

utilizzando non una lettera riservata ma di inserire l'esortazione all'interno del messaggio motivato alle Camere⁴⁷.

Importanti novità si sono avute sul fronte dell'emanazione degli atti con forza di legge. È storico il caso del primo rifiuto di emanazione di un decreto-legge datato 1981 sulla conformazione degli uffici elettorali per le votazioni sul referendum abrogativo, non emanato ritenendo sussistente un eccesso di potere normativo del Governo e assenti ragioni di necessità ed urgenza. È stato, infatti, di Maccanico l'appunto che fondava il diniego presidenziale nel giugno 1981⁴⁸. La questione aveva chiaramente posto in allerta la dottrina sulla qualificazione giuridica di questa possibilità da parte del Quirinale, dato che alle cronache era sorto il dubbio che al Pertini avesse inviato una lettera all'allora Presidente del Consiglio, Cossiga, esortandolo ad evitare di porre in essere lo strumento del decreto-legge. Si pensava, quindi che si fosse di fronte non ad un rinvio ma ad una semplice richiesta di riesame⁴⁹: la presenza dell'istruttoria di Maccanico che indicava a Pertini di procedere al diniego alla firma e la successiva presentazione di un disegno di legge da parte del Governo con il contenuto del decreto letteralmente trasposto porterebbe a qualificare l'episodio come un vero e proprio rinvio⁵⁰.

Passando al lato della *moral suasion* sulle normative in *itinere* la documentazione riscontrata certifica un grande coinvolgimento del Segretariato, dove la figura di Maccanico è sembrata assumere dei tratti di maggiore autonomia: per autonomia si intende sempre una maggiore possibilità di allacciare e creare reti istituzionali tra Quirinale ed altri organi potendo gestire in prima persona detti contatti. Non si intende, quindi, la possibilità di poter agire per nome e conto del Presidente senza un preventivo accordo con quest'ultimo: permane il vincolo di fiducia previsto dalla legge n. 1077 del 1948, al venir meno del quale il Presidente può predisporre la revoca del Segretario Generale.

Questi episodi documentano, quindi, la presenza di una solida rete di scambio di informazioni e di collaborazione stretta con gli Uffici tecnici e/o con le sottostituzioni della Presidenza del Consiglio. In due occasioni Maccanico si rivolgeva con carteggi privati al Capo di Gabinetto di Palazzo Chigi e in un altro caso al Sottosegretario della Presidenza. In ambedue i casi si era di fronte a richieste di chia-

⁴⁷ Episodio accolto con favore dalla dottrina, la quale ha intravisto un'apertura sul piano della correttezza istituzionale molto costruttiva G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, cit., 202-203, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 254, D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 422 e ss.

⁴⁸ ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 1.

⁴⁹ S. LABRIOLA, *Presidente della Repubblica, struttura di governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 2, 1985, 357, S. TOSI, *La prima volta*, in *La Nazione*, 26 giugno 1981.

⁵⁰ In un'altra occasione Maccanico aveva spinto per il diniego della firma ad un decreto-legge in tema di imposte indirette nel luglio 1982. L'appunto è in ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 13. In quell'occasione, però, il Presidente aveva emanato.

rimenti e di aggiustamenti tecnici: due disegni di legge di iniziativa governativa, che sarebbero stati preventivamente autorizzati solo al verificarsi delle dette condizioni. In entrambi i casi erano pervenute risposte affermative nel senso di una presa d'impegno di Palazzo Chigi affinché le richieste del Quirinale fossero riconosciute.⁵¹ Il dialogo è stato, però, presente anche con riguardo alle personalità politiche del Consiglio dei ministri. In più occasioni il Segretariato ha dialogato direttamente con essi per ottenere richieste suppletive di chiarimenti o correzioni su alcuni testi di decreto o su disegni di legge. Ad esempio, richieste di chiarimenti erano giunte a Fanfani da Maccanico durante l'*iter legis* per le modifiche da apportare all'organizzazione del Ministero per i Lavori Pubblici nel 1983, così come erano giunte ad Amato e a Craxi rispettivamente nel 1984 e 1985 sui disegni di legge in tema di pesca e sui decreti per i festeggiamenti del 500° anniversario della scoperta dell'America. Una richiesta effettiva di correzioni era invece giunta all'allora Ministro della Giustizia, Martinazzoli, l'11 dicembre 1984 sul disegno di legge per le modalità di elezione dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura⁵².

Come visto, la "rivoluzione" costituzionale della Presidenza Pertini ha ottenuto i risultati raggiunti anche grazie ad una attività di supporto ben congegnata e consapevole delle potenzialità insite nella figura del Presidente e dei limiti funzionali del parlamentarismo. Il Segretariato Generale con Pertini ha potuto con questa prerogativa, approfittando dello spazio istituzionale creato dal Presidente, di poter estendere i propri "limiti" di azione. Se si presume che trattasi della *longa manus* presidenziale e che il Presidente Pertini nel suo settennato ha dato vita ad una figura molto sovraesposta mediaticamente e nella collaborazione con gli organi di indirizzo, è abbastanza logico ritenere che gli Uffici del Quirinale abbiano dovuto seguire questo corso moltiplicando la loro presenza effettiva nelle relazioni riservate e nelle numerose uscite pubbliche del Presidente sia in funzione di supporto tecnico che di controllo e moderazione per evitare sconfinamenti costituzionali significativi. Questa implementazione consistente delle proprie prassi non sarebbe stata possibile non solo senza la presenza di una figura come Pertini, ma anche senza la guida al vertice del Segretariato di una personalità di grande caratura politica e giuridica come Antonio Maccanico: uomo proveniente dalle funzioni di Consigliere parlamentare e Segretario Generale della Camera dei Deputati, il quale ha unito al profilo di "tecnico" delle istituzioni la conoscenza molto profonda del sistema politico-istituzionale e delle sue dinamiche evolutive. Personalità idonea, quindi, come si è visto, a supportare il nuovo corso dell'interpretazione del ruolo

⁵¹ La prima lettera è datata 18 dicembre 1980 e diretta al Capo Gabinetto presso la Presidenza del Consiglio, Signorini, su un disegno di legge di iniziativa governativa. Nella seconda occasione lo scambio di missive è con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Amato, sul disegno di legge sul trasporto ferroviario del 23 novembre 1983 in ASPR, Archivio costituzionale, XVI 1, b. 11.

⁵² Tutti i documenti citati sono tratti dal fondo menzionato nella nota precedente.

del Presidente da parte di Pertini⁵³. Come si vedrà con Ciampi, il ruolo giocato dal singolo Segretario Generale è fondamentale, nel senso che ai particolari e originali indirizzi presidenziali vanno ricondotti altrettanto “originali” metodi di comunicazione e di leale collaborazione istituzionale portati avanti dalla personalità del singolo Segretario Generale. In altri termini, il ruolo evidenziato dall’art. 2, comma 3, della legge n. 1077 del 1948 di “architrave” tra Presidente e apparato burocratico con Maccanico e con la sua personale e originale impronta ha trovato una prima ma importantissima realizzazione.

4. La svolta della Presidenza Ciampi: il Segretariato co-fautore di convenzioni costituzionali?⁵⁴

La Presidenza Ciampi e il “suo” Segretariato hanno ricevuto attenzione sia da parte dei cronisti e sia da parte della dottrina e i suoi tratti salienti sono da riscontrarsi su due coordinate. La prima richiama la presenza durante il settennato di un solido indirizzo politico di maggioranza, mentre, dall’altro lato, si riscontra la concreta possibilità di transizione verso una forma di governo parlamentare con assetto bipolare

⁵³ Anche per quanto riguarda il tema dello scioglimento anticipato la Presidenza Pertini ha tracciato per il tramite del Segretariato importantissime coordinate per la definizione della posizione costituzionale del Capo dello Stato.

⁵⁴ Sulle Presidenze Cossiga e Scalfaro il *case study* non presenta riscontri sufficienti ad una trattazione più corposa. Da un lato, vi è la non possibilità di consultare i reperti dell’Archivio Storico non ancora editi per il non decorso dei termini di legge previsti. D’altro canto, il riscontro delle cronache quirinaliste non ha riportato di interventi del Segretariato sul punto (vi sono però, come si vedrà, sul potere di scioglimento anticipato). Malgrado sia Cossiga che Scalfaro abbiano più volte optato per l’esercizio del potere di rinvio (Cossiga 22 volte e Scalfaro 6), valgono le medesime indicazioni date sulle Presidenze Saragat e Leone con i riferimenti di interesse rintracciabili nel primo capitolo sulla conformazione del Segretariato Generale e le indicazioni sulle due Presidenze risultano di importanza cruciale con riferimento al potere di scioglimento anticipato delle Camere. Su Scalfaro si darà conto di un caso che ha avuto un riscontro effettivo dell’intervento delle strutture serventi del Quirinale. Su Cossiga si rinvia alla trattazione sul potere di scioglimento, segnalando come questa Presidenza abbia fornito comunque molto materiale alla dottrina (con riguardo alle considerazioni soggettive e talvolta disancorate dai parametri costituzionali del Presidente) in tema di rinvio delle leggi e di rapporti con i poteri normativi delle Camere e del Governo v. M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986, 184 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1988, 213 e ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 3 e ss. I 22 rinvii cossighiani hanno riguardato in 14 situazioni casi di mancato rispetto della copertura finanziaria delle leggi ex art. 81, comma 4, mentre nei restanti 8 situazioni differenti. Si segnala tra queste l’unico caso di “*moral suasion*”, afferente ad una lettera inviata all’allora Presidente del Consiglio, Craxi, nell’agosto 1985 ai margini della promulgazione di una legge di riforma della Ragioneria Centrale dello Stato e delle strutture dei Ministeri del Bilancio e della Programmazione economica. La lettera, riportata da Guido Gentili sul *Corriere della Sera* del 10 agosto 1985, non fa riferimento ad interventi del Segretariato, ma solo all’iniziativa del Presidente in persona. Impresione confermata anche da I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 256.

o tendenzialmente tale. Situazione politico-istituzionale favorita dai meccanismi prevalentemente maggioritario delle leggi n. 276 e 277 del 1993 (legge Mattarella), che ha sospinto le forze politiche nate dalla transizione degli inizi degli anni Novanta alla formazione di due coalizioni polarizzate sul centrodestra e centrosinistra⁵⁵.

Queste indicazioni di massima valgono a dimostrare come per Ciampi (e il Segretariato) l'ottica di studio sia diversa da quella vista con Pertini e con gli altri vari Presidenti. Le cd. "prestazioni di unità" e cioè tutti gli atti volti a prevenire nei momenti di crisi conflitti e blocchi istituzionali e che contribuiscono a rendere più salda la tenuta dell'unità della maggioranza, che hanno caratterizzato i precedenti settennati, erano attuabili su contesti connotati da tratti di frammentazione politica, bisognosa di una *reductio ad unum*⁵⁶. Viceversa, in un bipolarismo tendenzialmente strutturato, il Capo dello Stato rischia di delegittimarsi vista la netta alternativa tra blocco di maggioranza e opposizione: un atto volto a preservare l'unità di indirizzo della maggioranza, infatti, può essere letto come un atto di sfiducia verso l'opposizione e viceversa⁵⁷. Un conto è porsi a garanzia dell'unità nazionale in un contesto politico-istituzionale frammentato, dove favorire l'aggregazione può ottenersi in modo più agevole. Il discorso muta radicalmente di fronte ad una scelta che implica necessariamente un'opzione di *aut aut*, dove trovare l'equilibrio e ponderare le proprie scelte istituzionali presta il fianco più facilmente al gioco patologico della strumentalizzazione politica⁵⁸.

Per questa ragione, il Capo dello Stato necessitava di perseguire prassi che mantenessero la carica in una posizione *super partes*, estraniandosi dall'agone politico e ancorando le sue azioni al parametro costituzionale⁵⁹. Ciò ha giustificato una serie di sue prassi tenute nel corso del settennato⁶⁰ e, in particolare, ha legittimato il suo

⁵⁵ Un precedente simile può essere rinvenuto nei primi anni della Presidenza Einaudi, lì dove era dominante la formula di governo del centrismo degasperiano, che ha storicamente rappresentato uno dei periodi di maggiore solidità ed unità dell'indirizzo politico della maggioranza.

⁵⁶ G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 2-3.

⁵⁷ Segnala questo rischio concretamente C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 177 e ss.

⁵⁸ Un precedente illustre in tal senso può rinvenirsi nel caso del non scioglimento delle Camere a seguito delle dimissioni del Governo Berlusconi I da parte di Scalfaro.

⁵⁹ Parlano in termini corretti riguardo al potere di rinvio di un atto non di opposizione ma di attuazione di un dovere improntato ad interessi superiori (costituzionali) e non riguardanti la dialettica maggioranza-opposizione G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 975, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 21 e ss., D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 539 e ss., I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 295. Altrimenti si configurerebbe un'indebita posizione di "contropotere" della maggioranza per tutelare le opposizioni come rileva C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare*, cit., 93 e ss.

⁶⁰ G. D'AMICO, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. parlam.*, 2002, 265 ss.; F. SACCO, *La prassi della presidenza Ciampi*

Segretariato a modulare la sua azione entro canoni ben precisi. Da un lato, un uso ponderato del potere di esternazione se non per richiamare al rispetto dei principi supremi della Carta costituzionale (soprattutto nella dimensione sovranazionale ed europea), assurgendo a garante dell'unità nazionale proprio per smarcarsi da eventuali accuse di partigianerie e per divenire il catalizzatore effettivo e ideale per prevenire le situazioni di conflitto e di blocco⁶¹. D'altro canto, laddove si fossero resi necessari interventi diretti sul circuito Parlamento-governo, essi sarebbero stati improntati ai canoni di una *moral suasion* coperta dal massimo riserbo istituzionale per non sollecitare il filo fragilissimo dell'alta tensione del dibattito politico con il ruolo decisivo del Segretariato Generale, guidato da Gaetano Gifuni, il quale sulla via tracciata da Maccanico ha garantito il suo supporto.

Queste considerazioni si sono probabilmente concretizzate nelle varie situazioni di possibile rinvio delle leggi: un ricorso a questa prerogativa rappresentando una cesura frutto di un *aut aut*, avrebbe fortemente connotato la figura del Presidente come "parziale". Per questa ragione la Presidenza Ciampi con la collaborazione attiva del Segretariato si è fatta carico di ricercare i giusti canali di comunicazione con gli organi di indirizzo per evitare il rischio sia di una delegittimazione presidenziale e sia di situazioni riconducibili al temuto problema della "dittatura della maggioranza"⁶².

Un piccolo passo indietro. Queste considerazioni sul ruolo del Presidente dell'assetto bipolare sembrerebbero confermate da un episodio afferente alla precedente Presidenza Scalfaro, il cui Segretariato trovava altresì in Gifuni la medesima guida. Durante i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (la cd. "Bicamerale D'Alema) ex l. 24 gennaio 1997, il Quirinale era stato "accusato" da alcuni membri della Bicamerale del polo di centro-destra di aver esercitato indebitate pressioni sul Presidente della Commissione, D'Alema, sui dossier riguardanti la giustizia. A margine di un incontro tra il Presidente, il suo staff guidato da Gifuni e d'Alema nella tenuta presidenziale di Castelporziano tra il 26 e il 27 aprile 1998, il

nei primi cinque anni del mandato, in *Giur. cost.*, 2004, 2149 ss.; A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem. e dir.*, 2004, 181 ss.; S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 2006, 853 ss.; M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 187 ss.; M. VIGIANI, *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario, con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma 2008, 345 ss.

⁶¹ M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato in un sistema maggioritario*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., 571, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 289.

⁶² Perfettamente coerente con questa visione è la nota esternazione che ha segnato la dottrina Ciampi in tema di rinvio in occasione di una *lectio magistralis* tenuta dal Presidente presso l'Università Humboldt di Berlino, dove ad una domanda di una studentessa sui motivi che possono legittimare un rinvio presidenziale, Ciampi risponde che solo con l'emergere di motivi di manifesta incostituzionalità il Quirinale può procedere.

Segretariato faceva trapelare a mezzo stampa alcune considerazioni che giustificavano gli interventi presidenziali come semplici “assistenza e consigli senza supplenze e commissariamenti”⁶³. Secondo alcune cronache di quei giorni lo staff del Quirinale avrebbe poi spiegato come la mediazione di Scalfaro e degli uffici fosse stata determinante per superare alcuni punti di frizione tra i due poli della Bicamerale⁶⁴ (vennero citati i controversi punti sul federalismo, la riforma del Senato e del passaggio alla forma di governo semipresidenziale). Interessante notare come la diplomazia quirinalizia fosse molto attenta nel tenere il Presidente fuori dal dualismo dei poli e come fosse altrettanto difficile garantire nei canali di dialogo e collaborazione riservati la posizione *super partes* del Presidente⁶⁵: il Segretariato retto da Gifuni avrebbe potenziato molto questa missione proprio con Ciampi⁶⁶.

L'episodio di Scalfaro rimane, quindi estremamente significativo ed indicativo della via perseguita dal Segretariato e dall'impronta particolare di Gifuni nella conduzione delle relazioni costituzionali che avrebbe consolidato con Ciampi. Con quest'ultimo, poi, l'attività del Segretariato è maggiormente visibile e ricostruibile anche negli otto rinvii effettuati; si vedrà, poi, come da parte del Segretariato a supporto di Ciampi vi sia un complesso e intenso lavoro di *moral suasion* riservata con il Governo per segnalare tutti i punti critici delle normative ed evitare il rinvio⁶⁷.

Il primo caso è sulla ratifica dell'accordo italo-svizzero in tema di rogatorie internazionali nell'ottobre 2001. Durante l'iter perfezionativo della ratifica erano state additate al Quirinale alcune pressioni per proporre degli emendamenti modificativi del testo che era in corso di approvazione alla Camera. Il rilievo effettuato veniva accolto con emendamento presentato in Commissione su iniziativa del Governo. Riscontri effettuati dalla stampa evidenziano come il Colle avrebbe provveduto al rinvio nel caso di non accoglimento delle dette riserve⁶⁸: all'*ultimatum* del Quirinale si era arrivati ad una legge approvata in tempi rapidi con garanzia di non rinvio.

⁶³ La cronaca che ha dato conto dell'intervento del Quirinale è ascrivibile alla penna di Marzio Breda, storica firma quirinalista del *Corriere della Sera*. M. BREDA, *Ecco i punti della mediazione del Capo dello Stato*, in *Corriere della Sera*, 28 aprile 1998.

⁶⁴ Malgrado i lavori della Bicamerale naufragarono con un mancato accordo tra i poli.

⁶⁵ V. nota precedente.

⁶⁶ Fondamentale opera che ricostruisce il ruolo essenziale di Gifuni e di Sechi nella conduzione degli affari del Quirinale sotto Ciampi è M. BREDA, *La guerra del Quirinale*, cit.

⁶⁷ Notevole apporto si è costituito anche dalla presenza dell'Ufficio per gli affari giuridici di guidato da Salvatore Sechi (anche lui a capo del medesimo ufficio con Scalfaro).

⁶⁸ Il Quirinale avrebbe contestato alcune disposizione in ordine al regime delle nullità delle proposte di rogatorie. L'emendamento (all'art. 17, comma 13 del d.d.l. C1507) non appena approvato consente una deliberazione finale molto rapida in soli due giorni dalla presentazione. Per una ricostruzione puntuale della vicenda P. BONETTI, *Il Presidente della Repubblica (e i suoi apparati serventi) prima della promulgazione o del rinvio delle Camere di leggi in materia di politica estera o giustizia*, in AA.VV., *Rogatorie internazionali e dintorni. La Legge n. 367 del 2001 tra giudici e Corte costituzionale*, Atti del Semi-

Il secondo caso riguarda la delicata questione della legge “Cirami” in tema di riforma dell’istituto della rimessione nel processo penale. Questo caso desta molto interesse, oltre che per il contenuto altamente significativo sul piano politico della legge, poiché l’impressione che se ne trae ad un primo impatto è che la prassi di confronto preventivo tra Colle e Palazzo Chigi sulla correzione dei profili critici della normativa si fosse ormai consolidata e data come certa non solo dagli Uffici quirinalizi ma anche dallo stesso Governo. Infatti, durante l’*iter* di discussione in Parlamento del disegno di legge si è avuta notizia di un attento scrutinio da parte degli uffici del Quirinale su alcuni profili ritenuti di dubbia legittimità costituzionale⁶⁹, così come il Governo tramite le parole dell’allora Presidente del Consiglio, Berlusconi, ha dato atto che era in corso un lavoro di confronto tra gli uffici di Camera e Quirinale su alcuni punti segnalati da quest’ultimo⁷⁰. L’attività di concerto si sarebbe inoltre manifestata nell’approvazione di un maxiemendamento proposto in Commissione all’Assemblea su iniziativa del Governo in modalità simile al caso delle rogatorie internazionali. In effetti, si è dato riscontro di un’effettiva correzione del maxiemendamento e di una co-partecipazione nella stesura di quest’ultimo con l’apporto degli Uffici del Segretariato⁷¹ più di alcune ultime correzioni poco prima dell’approvazione definitiva: la promulgazione sarebbe arrivata in tempi molto rapidi.

Due casi molto spinosi, dove la collaborazione tra Quirinale ed Esecutivo ha rischiato in più occasioni di arrivare ad un punto di rottura, sono stati quelli riguardanti le norme della legge finanziaria 2002-2003 sul condono fiscale e sul cd. Lodo Schifani, ex Maccanico, sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato. In queste due situazioni la rottura è stata molto vicina a causa del clima politico molto teso che ha accompagnato l’approvazione di queste normative, tacciate dall’opposizione come leggi *ad personam*.

L’attenzione del Segretariato si è posta su un emendamento presentato in Commissione Bilancio che avrebbe garantito la possibilità di concordato con esonero della punibilità per alcuni reati di natura tributaria⁷². Si documenta un fitto

nario (Ferrara, 29 gennaio 2002), Giappichelli, Torino, 2002, 42 e ss. e I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 267; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 544.

⁶⁹ La notizia del contatto iniziale è stata data da M. BREDA, *Ciampi, istruttoria del Colle sulla Cirami per evitare abusi*, in *Corriere della Sera*, 4 settembre 2002.

⁷⁰ M. LATELLA, *Daremo a Ciampi sulla legge Cirami tutte le risposte che ci ha chiesto*, in *Corriere della Sera*, 6 settembre 2002.

⁷¹ D. STASIO, *Cirami, stop fino al 10 ottobre*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 settembre 2002, A. BOCCONETTI, *Ciampi convoca Berlusconi per la Cirami e la maggioranza vara il maxiemendamento*, in *Il Secolo XIX*, 10 ottobre 2002. Gli emendamenti di correzione sono stati presentati nelle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia: numeri 1390 e 1390.44 I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 269, D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 557.

⁷² L’emendamento in questione è il numero 7.0.1000 per gli artt. 7 *bis*, comma 5 lett. C del disegno. Ricostruisce i lavori I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 270.

scambio di informazioni contatti tra il Quirinale e la Presidenza del Consiglio attraverso i quali si arriva ad un sub-emendamento che modificava la proposta iniziale⁷³: quest'ultimo veniva approvato dalla Commissione competente su proposta del Relatore di maggioranza con l'appoggio anche del Sottosegretario all'economia e finanze, il quale è stato additato come partecipante ai contatti con il Segretariato Generale⁷⁴.

Il secondo caso è del noto Lodo Schifani sulla sospensione di processi per le più alte cariche dello Stato: norma che avrebbe ricevuto un seguito nel 2009 e che ha da subito attirato la vigile attenzione di Gifuni e Sechi. In primo luogo, era stato segnalato dal Segretariato come fosse inopportuna la presentazione di un decreto-legge su questo tema: scelta poi prontamente rivista con la presentazione di un disegno di legge⁷⁵. In particolare, gli Uffici quirinalizi, da un lato, trovavano nella giurisprudenza costituzionale pregressa (sent. 225 del 2001) dei precedenti che giustificano la necessità di una disciplina di questo tipo, mentre d'altro canto temevano la presenza di alcuni profili di criticità in termini di uguaglianza ex art. 3 Cost., poiché erano presenti disposizioni che consentivano la sospensione delle indagini preliminari e del procedimento anche per i coimputati non rivestenti la qualifica di alta carica⁷⁶. Sulla base del provvedimento approvato e poi promulgato dopo due giorni, i rilievi del Segretariato sono stati accolti in pieno⁷⁷.

Caso assolutamente speculare è il tema di un'altra legge di grande rilievo politico-istituzionale ed uno dei punti programmatici più sensibili dell'allora Governo Berlusconi II: la legge Gasparri sulla riforma del sistema radiotelevisivo⁷⁸. I contatti tra Uffici del Quirinale e quelli dell'Esecutivo non sono stati riscontrati nell'iter perfetto, ma visto il responso della vicenda che è culminata nel rinvio con annessa approvazione del testo identico, si possono fare altre considerazioni. La legge per l'alto contenuto politico e per l'importanza datane dalla maggioranza con un'opera di *moral suasion* preventiva avrebbe rischiato fortemente di acutizzare il dibattito politico, già estremamente teso sul punto, portando ad uno scontro con la maggioranza

⁷³ G. SARCINA, *Sanatorie corrette dopo il no del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2002.

⁷⁴ L'emendamento presentato dal senatore Grilletti n. 7.0.100/352 rispecchia i veti del Segretariato.

⁷⁵ V. VASILE, *Ciampi ha tempo un mese*, in *L'Unità*, 19 giugno 2003. Situazione molto simile a quella esaminata durante la Presidenza Pertini nel caso storico di rifiuto di emanazione di un decreto-legge in tema di imposte indirette.

⁷⁶ M. BREDA, *Indagini bloccate, l'irritazione del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 25 luglio 2003, G. BIANCONI, *Un precedente della Consulta apre la via alla firma di Ciampi*, in *Corriere della Sera*, 5 giugno 2003.

⁷⁷ La nota esternazione sulla manifesta non costituzionalità è riferibile cronologicamente al periodo successivo alla promulgazione del Lodo Schifani. L'emendamento richiesto è il C-185-B approvato dalle Camere il 18 giugno 2003.

⁷⁸ Ampia trattazione settorializzata sul punto si rinviene in D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., II, 567.

di grandi proporzioni⁷⁹. Secondo alcune testimonianze sarebbe stato forte l'alterco all'alba dell'annuncio in un colloquio informale tra Presidente e *Premier* sull'intenzione di rinviare la legge: il Segretariato era intervenuto in sede diplomatica per neutralizzare sul nascere un possibile conflitto istituzionale con la mediazione politica con lo *staff* del presidente del Consiglio⁸⁰.

Passaggi simili al Lodo Schifani sono avvenuti con i casi della legge sul conflitto di interessi e sulla cd. prescrizione breve (legge ex Cirielli n. 251 del 2005). Sulla prima Ciampi e Gifuni, consapevoli dell'alto rischio di strumentalizzazione politica, hanno provato ad instaurare una linea collaborativa preventiva con il Ministro Frattini, promotore del disegno di legge, ricevendolo al Quirinale il 7 marzo 2002: opera definita dai commentatori come di "diplomazia del Quirinale", dati i tratti di semi-pubblicità di questi incontri e con l'obiettivo di una sorta di distensione politica. Prassi che trovava anche il riscontro positivo della dottrina vista la finalità di neutralizzazione dei conflitti istituzionali⁸¹.

Sulla ex Cirielli l'intervento degli Uffici del Quirinale si è materializzato con la "consueta" prassi di intervento in Commissione, pressando il Governo alla proposizione di emendamenti correttivi, come è stato fatto a seguito della presentazione di modifiche nel senso voluto dal Quirinale il 9 novembre 2005⁸². Un caso curioso, invece, è quello inerente alle norme sulla nomina del Governatore della Banca d'Italia, nelle quali Ciampi ha fatto valere la propria *expertise* di ex Governatore chiedendo, tramite contatti informali con il Ministro dell'Economia gestiti dal Segretario Gifuni che fosse prevista la ratifica con decreto del Presidente della Repubblica alla proposta proveniente dall'Esecutivo⁸³.

Ultimo caso riguarda l'importantissimo, per il grande influsso che ha avuto sulla storia istituzionale successiva, intervento del Segretariato in merito all'approvazione della legge elettorale n. 270 del 2005, promossa dall'allora Ministro per le Riforme Roberto Calderoli⁸⁴. L'intervento del Quirinale si è incentrato nel correggere alcuni

⁷⁹ A. PUGIOTTO, *Legge Gasparri: cronaca di un «rinvio» annunciato*, in *Dir. e giust.*, 1, 2004, 8 e ss.

⁸⁰ Contrasto "sanato" in via di successiva di fatto con l'approvazione del medesimo testo, fungendo così da veto per un eventuale intervento presidenziale.

⁸¹ Il Segretariato aveva segnalato al Presidente la presenza di due profili di criticità nei poteri di controllo in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sul conflitto di interesse, ritenuti troppo blandi. M. BREDÀ, *In campo la diplomazia del Quirinale, si cercano correzioni sostanziali*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2003, M. LUCIANI, *La prospettiva europea del Quirinale*, in *La Stampa*, 23 maggio 2003.

⁸² M. BREDÀ, *Salva Previti, il doppio dubbio del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 27 settembre 2005 e G. NEGRI, *Firmata la legge ex Cirielli*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 dicembre 2005.

⁸³ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 274, M. MANETTI, *I due Presidenti*, cit., 7. L'emendamento frutto della contrattazione tra Segretariato e Ministero dell'Economia e Finanze è il numero 19.100.

⁸⁴ La legge, fortemente voluta dal Governo Berlusconi II in prossimità della scadenza della legislatura, avrebbe ridisegnato il sistema elettorale italiano, passando da una legge prevalentemente maggioritari-

profili del disegno in *itinere*. I rilievi dello *staff* giuridico si sono concentrati prevalentemente sul premio di maggioranza attribuito al Senato su base nazionale invece che regionale, sull'indicazione in lista del candidato *Premier* e sullo sbarramento del 2%, ritenuta troppo alta per le formazioni politiche afferenti alla rappresentanza delle minoranze linguistiche⁸⁵. Sono stati avviati i contatti con le strutture di Palazzo Chigi e si sono avute le correzioni richieste con emendamenti presentati nel mese di ottobre 2005⁸⁶. La legge otteneva il via libera del Colle, anche se alle cronache risulta vi fossero delle ulteriori riserve che però non avrebbero precluso la firma presidenziale per la promulgazione⁸⁷. Il dibattito in dottrina ha fatto emergere la problematicità di un intervento così massiccio del Segretariato su una legge, tipica espressione di *political question*⁸⁸.

Per concludere, si può sicuramente affermare che la frequenza riscontrata (resa possibile anche dalla documentazione più ampia e dall'interesse molto forte mostrato dalle cronache quirinaliste) porterebbe a concludere per l'esistenza del tentativo di sedimentazione di convenzioni costituzionali con il Governo. Il Segretariato si è reso assoluto protagonista nella gestione dei rapporti istituzionali con gli organi di indirizzo politico, arrivando a stabilire la sua presenza in tutte le fasi del procedimento legislativo dall'iniziativa alla promulgazione. Come affermato da autorevole dottrina, il potere di rinvio, benché esercitato in più occasioni sul piano statistico, è diventato "un'arma spuntata", ormai sostituito per la sua efficacia da questi meccanismi di *moral suasion*. Non solo sul piano della frequenza, però, è riscontrabile un significativo mutamento del ruolo del Segretariato: il profilo dell'"autonomia" di azione che risiede in capo agli Uffici del Quirinale nei contatti con il Governo è l'aspetto che produrrebbe alcune criticità. Come avuto modo di osservare, nelle "contrattazioni" con il Governo la presenza del Presidente è effettiva solo ad uno stadio finale, laddove la decisione dal punto di vista politico-istituzionale vada presa nella sua definitività sul rinvio o meno.

Tutti gli aspetti politici e giuridici che ineriscono all'istruttoria e alla diplomazia sono ad appannaggio del Segretario Generale e del Capo dell'Ufficio affari giuridici e relazioni costituzionali in una sorta di diarchia: se questo dato fosse apparato nella

taria ad un sistema di base proporzionale con la previsione di correttivi maggioritari dati dalle soglie di sbarramento e dai premi di maggioranza.

⁸⁵ M. BREDÀ, *I dubbi del Quirinale su tre punti*, in *Corriere della Sera*, 7 ottobre 2005, Id., *Legge elettorale ed ex Cirielli: il Colle verso il via libera*, in *Corriere della Sera*, 24 novembre 2005, Id., *Ciampi e l'accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi*, in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2007.

⁸⁶ Emendamenti (C. 2620) presentati ed approvati alla Camera tra l'11 e il 13 ottobre 2005.

⁸⁷ M. BREDÀ, *Il Quirinale attende un ultimo ritocco-la promessa del Polo*, in *Corriere della Sera*, 23 ottobre 2005.

⁸⁸ Per dei riscontri positivi L. ELIA, *Leggi elettorali e moral suasion*, in *Europa*, 27 ottobre 2005, A. PACE, *Legge elettorale: firmarla non è obbligatorio*, in *Europa*, 20 dicembre 2005, mentre criticità sono espressa da N. ZANON, *La Costituzione fatta dai giornali*, in *Il Giornale*, 7 novembre 2005.

sua veridicità, si sarebbe di fronte ad una decisione presidenziale finale come interamente “dipendente” dalle determinazioni dei suoi apparati organizzativi. La diarchia Gifuni-Sechi con Scalfaro e Ciampi soprattutto hanno dato ampi riscontri da questo punto di vista.

Per precisare, infine, la decisione finale del Presidente può discostarsi totalmente dagli “appunti”, così come definiti da Einaudi, del Segretariato data la sua posizione gerarchicamente sovraordinata, ma è indubbio, e sarebbe molto difficile sul piano logico e scientifico negarlo, che una decisione come quella presa sul rinvio di una legge o atto ad essa equiparato non potrebbe mai discostarsi da una valutazione globale di tutti gli aspetti tecnici ed istituzionali che una situazione di questo tipo genera. E se la conduzione in prima persona delle contrattazioni sul testo di una legge e quindi sull’oggetto della decisione finale del Presidente è condotta da chi collabora con lui e chi lo supporta, è agevole comprendere che il voler prescindere dai dati raccolti dal Segretariato potrebbe orientare l’azione presidenziale verso una rischiosa via dello scontro istituzionale con gli organi di indirizzo politico, contravvenendo all’obiettivo principale dal punto di vista istituzionale al quale si è cercato di arrivare con questa particolare forma di *moral suasion*⁸⁹.

5. La linea del Segretariato nelle Presidenze Napolitano

Gli otto anni e mezzo di Napolitano al Quirinale sono stati caratterizzati da numerose oscillazioni nella prassi a causa del fragilissimo e non stabile contesto politico-istituzionale entro il quale egli ha operato. Si può, infatti, suddividere l’esperienza di Napolitano in due *tranche*: da un lato i primi 5 anni dal 2006 al 2011, caratterizzati parzialmente dal medesimo contesto del suo predecessore Ciampi, mentre negli ultimi 4 anni fino al 2015 si è assistito ad un forte periodo di instabilità e frammentazione politica che ha radicalmente accantonato l’idea di una possibile sedimentazione stabile del bipolarismo.

Nel primo biennio, infatti, Napolitano ha potuto fare affidamento sulle solide basi gettate da Ciampi nelle relazioni con l’indirizzo di maggioranza sia dal punto di vista del rapporto con il potere legislativo e con i poteri normativi dell’Esecutivo e sia nei riguardi dei vari conflitti istituzionali. Ma la sempre più progressiva fragilità

⁸⁹ Importante conferma la si ha nella sua nomina a Segretario Generale ad honorem: carica inventata in questo frangente per la persona di Gifuni, a riprova dell’importanza cruciale che ha rivestito nella valutazione generale dell’operato di Carlo Azeglio Ciampi come Presidente della Repubblica. Come riferito dal noto quirinalista Marzio Breda in un’intervista gentilmente concessami, Gifuni poteva essere considerato a tutti gli effetti come la personalità più potente ed influente nelle istituzioni (lo si vedrà anche con Scalfaro negli importantissimi snodi istituzionali in merito allo scioglimento anticipato delle Camere), come lo fu Maccanico per il Presidente Pertini.

del sistema politico bipolare avrebbe quasi sospinto il Presidente a dover lavorare nel ricompattare un'unità frammentata di indirizzo di maggioranza sulla scorta della Presidenza Pertini sino a situazioni di paralisi istituzionale (Governo Monti e rielezione), nelle quali Napolitano ha dovuto assurgere ad un ruolo molto vicino a quello pronosticato dalla nota teoria di Carlo Esposito (sulla falsariga schmittiana) del Presidente della Repubblica come "reggitore dello Stato in tempo di crisi".

Il Segretariato, sulla base della documentazione riscontrata, ha dovuto seguire passo dopo passo le iniziative del Presidente, cercando di implementare al massimo delle possibilità gli sforzi diplomatici con gli organi di indirizzo per mantenere fluida la via della leale collaborazione. Ci sono, comunque, alcune peculiarità che hanno caratterizzato periodo delle Presidenze Napolitano: 1. Attenzione mediatica e della dottrina molto polarizzata sulla figura del Presidente, data la sua importante storia politica ed istituzionale e per l'eco cruciale dal punto di vista dei suoi atti come la nomina dei cd. "Governi del Presidente" e la sua rielezione nel 2013. 2. Il metodo prescelto da Napolitano per porre in essere la propria attività di persuasione è quello della massima trasparenza di questa attività. Quest'ultimo elemento merita qualche precisazione in più.

È altamente significativo il numero di comunicati e note pubblicati sul sito *internet* del Quirinale volti a giustificare l'operato presidenziale in una sorta di apparato motivazionale. L'obiettivo dichiarato è, in questo caso, il medesimo di Ciampi e cioè estraniarsi dall'agone politico e giustificare la propria azione come legittima e parametrata solo su riferimenti di natura costituzionale. Medesimo obiettivo con il metodo opposto, entro il quale grazie alle ricostruzioni delle cronache quirinaliste si è avuto comunque modo di poter tracciare la presenza e il contributo del Segretariato Generale dietro ogni nota o comunicato. Inoltre, questi atti atipici possiedono una copiosa motivazione esule da ragioni politiche e fitta di dettagli tecnico-giuridici. In ognuno di essi la responsabilità politica è imputata chiaramente al Presidente ed è logicamente presumibile come tutta l'eventuale istruttoria e attività di consulenza del Segretariato sia stata appunto inglobata nel testo dell'atto atipico pubblicato⁹⁰.

I casi riscontrati e documentati fanno riferimento all'unico rinvio predisposto da Napolitano durante le sue Presidenze e ad altri casi in cui è presente un'attività di *moral suasion* analoga a quella svolta da Ciampi.

Il primo di questi riguarda il caso della conversione in legge dei cd. "Pacchetti Sicurezza". La vicenda si è sviluppata nel corso di due governi con più provvedimenti sullo scrittoio presidenziale e rispettivi interventi da parte del Quirinale. Durante l'iter di conversione alle Camere del decreto-legge n. 181 del 2007, Napolitano con l'ausilio dei suoi uffici tecnici è intervenuto nell'*iter* contestando la presenza di alcuni

⁹⁰ Sono supposizioni che per il riscontro effettivo dovranno attendere la possibilità di accesso agli atti del Segretariato Generale riferibile alla Presidenza Napolitano a cura dell'Archivio Storico del Quirinale, ma che, anche data l'assenza di smentite ufficiali, si ritiene corrispondano a situazioni più che ragionevolmente verificatesi.

emendamenti modificativi che avrebbero cancellato la punibilità prevista per le discriminazioni razziali e religiose e dunque comportato rilevanti ed immediati effetti sui procedimenti penali in corso. I rilievi mossi dal Segretariato si materializzavano in una lettera pubblicata sui quotidiani costringendo il Governo ad intervenire per correggere⁹¹.

La vicenda ha avuto il suo seguito nel 2008 con il Governo Berlusconi III. Il nuovo pacchetto sicurezza era stato emanato con decreto-legge n. 92 del 2008, ma in sede di conversione era intervenuta l'approvazione il 25 giugno 2008 di un emendamento modificativo dell'art. 2 *ter* del decreto, presentato dai senatori Berselli e Vizzini del PDL da parte della maggioranza di centrodestra, il quale avrebbe previsto la sospensione per un anno dei processi che riguardassero reati punibili con una pena non superiore a dieci anni di reclusione: emendamento ribattezzato da dottrina e stampa come "blocca-processi"⁹². I profili di illegittimità costituzionale di un simile emendamento stavano perlopiù nella sua disomogeneità di contenuto con il decreto originario da convertire ex art. 77 Cost.: le reazioni delle opposizioni e della dottrina sono state irrobustite altresì da un parere negativo del CSM, il quale aveva riscontrato palesi elementi di incostituzionalità⁹³. Il Presidente ha operato in via riservata con il Governo per arrivare al ritiro dell'emendamento proposto⁹⁴, attivando contatti informali per il tramite degli Uffici del Segretariato: sulla stampa nazionale si dava conto di un incontro riservato nello studio della Vetrata tra Napolitano, i suoi collaboratori, l'allora Ministro dell'Economia, Tremonti, ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta per risolvere la situazione⁹⁵.

⁹¹ *Il Sole 24 Ore*: "Decreto espulsioni: si rischia il vuoto legislativo"; *La Stampa*: "Decreto sicurezza. Altolà del Colle. Esame rigoroso"; *Il Giornale*: "Prodi spera nel Colle per evitare la crisi sul decreto sicurezza"; *Il Messaggero*: "Sicurezza, lo stop di Napolitano", 18 dicembre 2007; *Corriere della Sera*: "Addio al decreto sbagliato"; *la Repubblica*: "No di Napolitano", 19 dicembre 2007. Lo stop del Quirinale avrebbe poi comportato molta confusione all'interno della maggioranza pronta ad intervenire con un decreto sicurezza-bis che facesse da tampone al primo, ma l'intento sarebbe probabilmente incorso in ulteriori vizi di legittimità, essendo presente un caso di reiterazione di un decreto-legge non convertito. Per questo motivo si era poi proceduto a realizzare un disegno di legge lasciando decadere il decreto. A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

⁹² A. PACE, *L'incostituzionalità dell'emendamento blocca-processi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.com, 2008, L. PEDULLÀ, *Alla ricerca del senso costituzionale dell'emendamento blocca processi*, www.forumquadernocostituzionali.it, 2008.

⁹³ Parere CSM su bozza su decreto-legge n. 92/2008 del 25 giugno 2008; "CSM: il salva processi è un'amnistia occulta. Blocca la metà dei procedimenti", *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno 2008,

⁹⁴ G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere*, in *Giur. cost.*, 5, 2009, 4004; F. CHIARELLI, *Il Presidente della Repubblica e i decreti-legge sui Pacchetti Sicurezza*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, 4-5.

⁹⁵ M. BREDÀ, *Napolitano firmerà il Lodo: è una scelta obbligata*, 8 luglio 2008, dove si fa riferimento allo stop degli uffici del colle all'emendamento blocca-processi; *Il Messaggero*, 18 giugno 2008 "Il Colle

Il successivo caso è un evento che ha avuto grande risonanza negli ambienti istituzionali e tratti peculiari che hanno portato allo scontro istituzionale tra Presidente e Governo: il caso Eluana Englaro. La questione era sorta sulla scorta di una sentenza emessa dalla Corte di Cassazione (a seguito di un precedente decreto della Corte d'Appello di Milano), la quale autorizzava la sospensione dell'idratazione e alimentazione artificiale nei confronti della giovane Eluana Englaro, affetta da uno stato di coma vegetativo. La Corte d'Appello milanese, sulla base di un articolato processo argomentativo, aveva acconsentito all'interruzione della nutrizione stabilendo la presenza di un accanimento terapeutico⁹⁶. La vicenda ha interessato nel 2009 l'allora Governo Berlusconi II, il quale annunciava che si sarebbe proceduto con decreto-legge ad impedire la sospensione della nutrizione artificiale. L'annuncio veniva fatto nella sera del 6 febbraio 2009 con contestuale comunicazione al Quirinale. Ne seguiva un incontro tra il Sottosegretario Letta e il Segretario Generale Marra, dove il Governo esponeva le sue ragioni in merito alla scelta di attuare una decretazione d'urgenza. I contatti si risolvevano nella giornata successiva con una missiva del Presidente Napolitano, dove si esprimeva perplessità sulla legittimità costituzionale di un simile decreto-legge⁹⁷.

La missiva, inviata in forma riservata, veniva letta pubblicamente dall'allora *Premier* nella seduta del Consiglio dei ministri del 7 febbraio. L'obiettivo politico del *Premier* ha riguardato la necessità di porsi in contrasto con il Capo dello Stato per poter proseguire con la linea del decreto-legge, mentre dal punto di vista costituzionale si riscontra, da un lato, il fallimento dell'attività di *moral suasion* tramite gli uffici del Quirinale ed il tentativo di azionare un meccanismo di responsabilità politica diffusa

avverte: no a nuove norme nel decreto sicurezza in cui si legge che, in caso di mancato accoglimento di rilievi presidenziali in cui si esplicita che sarebbe stato minacciato dal Quirinale di sospendere “[...] i tradizionali canali di comunicazione tra Palazzo Chigi e Colle [...]”. Si dava conto anche di un incontro immediatamente successivo alla presentazione degli emendamenti con l'allora Ministro della Difesa La Russa così come riporta C. TITO, *L'ira di Napolitano per il blitz: “non è il decreto che ho firmato io”*, in *la Repubblica*, 17 giugno 2008.

⁹⁶ C. BOLOGNA, *Sentenze in forma di legge? Il caso Englaro e la lezione americana della vicenda Terri Schiavo (25 febbraio 2009)*, in *Forum di Quad. Cost.*, www.forumcostituzionale.it; A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le ragioni di Napolitano*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2009.

⁹⁷ La missiva contestava la legittimità del decreto sulla scorta di tre motivi. Innanzitutto, il Quirinale rivendicava il primato del Parlamento, come sede politica ed istituzionale più idonea nella disciplina di una simile materia in tema di fine vita e di diritto all'autodeterminazione. In secondo luogo, si rimarcava l'assenza dei requisiti di necessità ed urgenza ex art. 77 Cost., dato che il riferimento del decreto era per un singolo caso e la drammaticità di un singolo caso non può giustificare un intervento normativo *ad hoc*: sarebbero state necessarie delle esigenze di sistema, generali e comuni da attuare magari tramite lo strumento della legge. Infine, si evidenziavano le possibili distorsioni in tema di separazione dei poteri, dato che il decreto aveva lo scopo dichiarato di opporsi ad una decisione presa dal giudice ordinario, creando un conflitto istituzionale difficilmente sanabile.

del Capo dello Stato, lamentando la presenza di un intervento politico invasivo da parte del Quirinale⁹⁸. La scelta successiva di Napolitano di rifiutare l'emanazione del decreto-legge trovava il suo precedente in Pertini, ma trovava altresì un punto di rottura politico con la maggioranza di Governo ed il rischio di una forte delegittimazione del Presidente in gran parte degli schieramenti politici.

Un altro caso da segnalare è quello dell'unico rinvio espletato da Napolitano. Si tratta del rinvio della legge sul cd. "collegato lavoro", legge il cui scopo era coordinare con le varie leggi di spesa che avrebbero costituito la manovra finanziaria sul tema appunto del lavoro e del contenzioso stragiudiziale (arbitrato *in primis*). Ciò che più colpisce del presente rinvio è stato il riferimento alla carenza di *drafting* legislativo e di coordinamento con le norme a cui si sarebbero dovute ricollegare della legge finanziaria o di stabilità dell'anno precedente⁹⁹. Come segnalato nel messaggio e come riportato sulla stampa, si apprende che il rinvio si era reso necessario a causa di gravi carenze sul tema della buona scrittura delle leggi¹⁰⁰. Quindi, viene fatta leva su ragioni meramente pratiche, che non hanno appunto consentito una sorta di collaborazione preventiva: per questa ragione è fondamentale l'indiscrezione che si sia provveduto preventivamente ad un'informativa del Governo tramite il Segretariato in funzione diplomatica per evitare un nuovo punto di rottura dopo il caso Englaro.

La *querelle* tra Quirinale ed Esecutivo sul decreto-legge per le "misure urgenti per la stabilizzazione economico-finanziaria" ha rappresentato un'altra situazione di lunga collaborazione tra gli uffici tecnici del Quirinale e quelli di Palazzo Chigi. La vicenda è stata molto intricata anche a causa di disguidi logistici da parte dell'Esecutivo nella trasmissione al Colle del testo definitivo, ma è proseguita con un intenso lavoro di contrattazione durato più di tre giorni con un susseguirsi di scambi di informazioni tra il Segretariato e Palazzo Chigi¹⁰¹. Un comunicato ufficiale del *Premier* aveva indotto a ritenere che si sarebbe verificata l'effettiva emanazione del decreto

⁹⁸ Per approfondimenti sugli aspetti inerenti la legittimità costituzionale del decreto-legge presentato e del rifiuto di emanazione V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Il Mulino, Bologna, 2016, 128-129; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica*, Mucchi, Modena, 2015, 112-113; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, 310-316; M. PANEBIANCO, *Gli atti di «colegislazione»*, Giuffrè, Milano, 2012, 68; F. LANCHESTER, *Le istituzioni surriscaldate e il pericolo della disidratazione*, in *www.federalismi.it*, 3, 2009.

⁹⁹ D. PICCIONE, *Il primo messaggio di rinvio di legge alla Camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost., tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, 975 ss.

¹⁰⁰ M. BREDI, *Norme all'esame di Napolitano: l'ipotesi di una lettera di rilievi*, in *Corriere della Sera*, 30 maggio 2010, il quale riporta da fonti degli uffici del Quirinale che "[...] l'esame sarà lungo e complesso". M. PASSARINI, *Lavoro extra per lo staff giuridico del Colle*, in *La Stampa*, 30 maggio 2010.

¹⁰¹ N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure necessarie per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica*, in *Rivista AIC*, 2010, 3 e ss.; P. POMBENI, *Il messaggio del Quirinale, due segnali per il futuro*, in *Il Messaggero*, 31 maggio 2010.

solo dopo un avallo da parte del Colle, facendo intendere che l'ultima parola sarebbe stata dello *staff* di Napolitano. Veniva dato riscontro di contrarietà a queste dichiarazioni negli ambienti del Quirinale, ma esso aveva comunque segnalato al Governo diverse parti del decreto che sarebbero state da accantonare dopo aver cercato di chiarire l'incidente per via diplomatica: il lavoro veniva condotto dall'Ufficio affari giuridici e relazioni costituzionali con il Sottosegretario Letta e gli uffici tecnici del Ministero dell'Economia e Finanze¹⁰².

Altro caso è quello dell'emanazione del decreto-legge del 30 aprile 2010 in materia di spettacolo ed enti lirici-sinfonici. Durante la fase di esame per l'emanazione trapelavano dal Quirinale indiscrezioni che hanno visto gli uffici tecnici del Quirinale dialogare con l'allora Ministro della Cultura Bondi su alcune proposte di collaborazione con le parti sociali e le opposizioni durante il futuro iter di conversione in legge: indiscrezione confermata da un comunicato stampa del Quirinale del 28 aprile 2010, dove si dava conferma della detta attività di persuasione. Attività che ha avuto il suo seguito all'inizio delle trattative con le sigle sindacali maggiormente rappresentative dal 6 maggio 2010¹⁰³.

Ulteriore caso da analizzare è quello riguardante la promulgazione di una legge di conversione di decreto-legge in materia di revisioni urgenti sulla spesa pubblica del 14 agosto 2012. Il decreto convertito aveva sollevato precedentemente all'intervento del Quirinale molte obiezioni in quanto era ritenuto in palese contrasto con una pronuncia molto importante e molto recente della Corte costituzionale, la n. 22 del 2012¹⁰⁴. Nella detta pronuncia si è dato conto dei limiti della prassi di emendabilità del testo originario di un decreto-legge tramite la legge di conversione. Al di là della questione che è di grande rilievo dal punto di vista del problema annoso della fuga dal Parlamento del potere legislativo, il Capo dello Stato aveva già in più occasioni ammonito che in caso di conversione di decreti-legge con emendamenti l'esame si

¹⁰² Le parti indicate sono state 1. lo scorporo dal decreto anticrisi dell'elenco di 232 fondazioni e istituti; 2. la questione della soppressione, dove si chiedeva un ripensamento, di una ventina di enti pubblici ritenuti inutili; 3. l'impegno a ricostituire il fondo dei finanziamenti per gli atenei e i centri di ricerca e formazione (anche se restano le riduzioni di spesa previste per il 2011) e a riconsiderare presto il problema dell'inquadramento dei ricercatori. Le cronache riportano che dallo staff giuridico del Colle è trapelato che le modifiche richieste non sono nel merito quanto sono da etichettare come richieste di ripensamento, data la presenza di "[...] dubbi di sostenibilità giuridica ed istituzionale". M. BREDÀ, *Sulla cultura il Quirinale fa centro tre volte*, in *Corriere della sera*, 1 giugno 2010.

¹⁰³ N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto-legge in materia di spettacolo e poi lo emana*, in *Rivista AIC*, 2010, 2-3.

¹⁰⁴ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *Federalismi*, 2012, V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in www.forumquadernicostituzionali.it, per considerazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Rivista Consulta Online*, 2012.

sarebbe dovuto approntare allo “[...] spirito di leale collaborazione in un controllo presidenziale ad ampio spettro [...]”¹⁰⁵. Nel caso del decreto-legge del luglio 2012 veniva resa pubblica tramite il sito *internet* del Quirinale una lettera del Segretario Generale Marra nei confronti del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Cartricalà, dove si chiedeva di riconsiderare la presenza di un emendamento (l’emendamento al comma 3 *bis* dell’art. 8) per evitare un eventuale pronuncia di illegittimità incostituzionale¹⁰⁶. Per quanto fosse molto significativa la scelta di pubblicizzare uno scambio di informazioni tra gli Uffici tecnici, l’emendamento ha trovato comunque conferma nella legge di conversione n. 135 del 2012, tralasciando le indicazioni del Quirinale¹⁰⁷. Molte, quindi, erano state le missive del Capo dello Stato volte ad agire pubblicamente ed in prima persona nell’attività di influenza dell’Esecutivo: in quest’ultimo frangente si era tentata la consueta via riservata di collaborazione tra Uffici tecnici per quanto il risultato politico finale abbia evidenziato una presa di posizione granitica da parte dell’Esecutivo.

Un ultimo caso si è verificato nel corso del secondo mandato di Napolitano, ed è stato quello del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014 che è stato adottato dal Governo Renzi in materia di semplificazione e trasparenza amministrativa, e ove, tra l’altro, si sono riformate le funzioni dell’ANAC (Autorità nazionale anticorruzione). Il decreto-legge, come è risultato ufficialmente dalle premesse del provvedimento, è stato adottato dal Consiglio dei ministri il 13 giugno, e all’emanazione si è giunti solo il 24. È stato riscontrato da alcuni commentatori che, dopo l’adozione in Consiglio dei ministri, il testo del decreto-legge sarebbe stato modificato in non poche disposizioni prima di pervenire alla versione finale destinata a essere emanata dal Capo dello Stato e quindi pubblicata in Gazzetta ufficiale: ritardo imputabile ad un’attività di contrattazione con gli uffici del Segretariato su alcuni punti ritenuti critici dai collaboratori del Presidente. Seppure da parte di alcuni esponenti del governo si fossero negati “problemi” con il Capo dello Stato non si può non concordare con chi, proprio in relazione al forte ritardo di pubblicazione del provvedimento d’urgenza, ha parlato dello svolgimento di una sorta di “trattativa” tra gli uffici del Quirinale e quelli governativi¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Stralci dal testo di una lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Premier il 23 febbraio 2012, dove amplissimo è il richiamo alla necessità di coordinare il controllo presidenziale con eventuali rilievi che la Consulta potrebbe poi porre in essere dato l’ampliamento del suo controllo anche sul tema dell’emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione.

¹⁰⁶ M. PANEBIANCO, *Gli atti di «colegislazione»*, cit., 66.

¹⁰⁷ Un altro precedente significativo è la lettera inviata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri in merito alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge sulle cd. frodi fiscali carosello. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C’è posta per tre. Prime osservazioni in margine alla lettera inviata dal Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri sul decreto proroghe*, in *Rivista AIC*, 2011.

¹⁰⁸ G. SCACCIA, *Il re della Repubblica*, cit., 115-116, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 124-126.

Come già anticipato, rispetto alla Presidenza Ciampi, Napolitano ha operato in una linea di parziale continuità, discostandosi nel metodo ma non nel merito, negli obiettivi istituzionali perseguiti. La ragione di questa discontinuità potrebbe collocarsi ancora una volta sul principio che in via di fatto è stato enucleato dalla Presidenza Pertini e cioè sulla necessità di ricerca di sempre nuovi canali di comunicazione con le istituzioni, guardandosi non solo dalla prevenzione di conflitti istituzionali, ma altresì dal non incorrere nel rischio di delegittimazione nella spirale degenerativa della strumentalizzazione.

Importante notare, per ora, che se, precedentemente, era cruciale l'opera di istruttoria, di supporto tecnico e di intermediazione per nome e per conto del Presidente ma esse erano coperte dalla garanzia del riserbo istituzionale, con la pubblicità dell'attività di *moral suasion* gli Uffici del Quirinale sono "costretti" ad operare attraverso i canoni della diplomazia e della massima prudenza politica, rimanendo nel solco di quello che è un *continuum* nel *modus operandi* del Capo dello Stato da Pertini in poi: da quando la sovraesposizione mediatica ha investito il Quirinale. Se, poi, l'attività del Segretariato ingloba in sé anche connotati diplomatici, ecco che diviene sempre più cruciale il suo ruolo nel concorrere a determinare gli indirizzi presidenziali e nel gestire la rete istituzionali di rapporti con gli organi di indirizzo politico contribuendo alla sedimentazione di alcuni meccanismi convenzionali, ma altresì si acuisce il rischio anche per queste strutture di ricevere tentativi di strumentalizzazione in un contesto politico-istituzionale dall'equilibrio sempre più precario. Fondamentale, quindi, l'opera di mantenimento dei canali informali di dialogo e collaborazione per far sì che il rischio di sovraesposizione mediatica non degenerasse in una conflittualità perenne. D'altro canto, dalle fonti reperibili si è riscontrato un ruolo più defilato ma sempre presente nel supporto tecnico-politico da parte del Segretario Generale, Donato Marra, rispetto ai colleghi Maccanico e Gifuni, frutto di una sicuramente particolare idea di conduzione del Segretariato e, soprattutto, della personale *expertise* ed interpretazione costituzionale del ruolo da parte di Napolitano.

6. L'attività servente quirinalizia durante le Presidenze Mattarella

Le Presidenze di Sergio Mattarella hanno fatto registrare alcuni importanti precedenti che hanno denotato un momento di "continuità" con i settennati esaminati precedentemente. Mattarella ha ottenuto l'elezione al Colle dopo le dimissioni di Napolitano, entrando in campo in un momento politico in cui era in corso una stagione di riforme costituzionali, poi bocciate dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016. Successivamente e con le elezioni politiche del 2018, il Capo dello Stato si è trovato a confrontarsi con un sistema politico frammentato e simile ad una sorta di tripolarismo, comunque non strutturato e molto mutevole. Gli indirizzi dati dal Pre-

sidente al suo Segretariato con riferimento ai poteri del Capo dello Stato sull'attività normativa degli organi di indirizzo politico, come si vedrà, hanno evidenziato una volontà di mantenere entro le compagini frammentate un continuo dialogo e un'attività di leale collaborazione, facendo un uso ponderato di alcune prassi di Napolitano e alcune di Ciampi, modulate discrezionalmente a seconda della peculiare situazione giuridico-costituzionale e politica da affrontare. Il Segretariato Generale, guidato da Ugo Zampetti, è intervenuto a supporto del Presidente, muovendosi entro questi indirizzi di massima, tracciando indicazioni significative.

I primi atti della prima Presidenza Mattarella sono stati due momenti di promulgazione con alcuni commenti a margine del Quirinale, che ha fatto perno sulla prassi rinvenibile a Napolitano, e un rinvio su indicazione di evidenti profili di illegittimità costituzionale hanno rotto il periodo di assestamento del Presidente Mattarella. I primi due casi sono del 17 ottobre 2017 riguardante alcune disposizioni del nuovo Codice antimafia ed il secondo del 30 novembre 2017 riguardante la promulgazione a tutela delle condotte di “*whistleblowing*” (chi denuncia pubblicamente notizie di reato o illeciti nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato): in entrambi i casi alla promulgazione delle leggi è seguito un comunicato pubblicato sul sito *internet* del Quirinale¹⁰⁹. In questi comunicati il Capo dello Stato ha sollecitato il Parlamento ed il Presidente del Consiglio Gentiloni a seguire in futuro delle indicazioni in sede di normativa di attuazione nel caso del *whistleblowing*, mentre in tema di antimafia il Capo dello Stato ha effettuato una sorta di “monito” a prendere visione di alcuni punti critici. Interessante la combinazione tra la prassi di Napolitano del messaggio di accompagnamento e quella di Ciampi, dove Mattarella ha dichiarato che solo in casi di evidente illegittimità costituzionale avrebbe provveduto al rinvio (in queste situazioni, malgrado i moniti, ha ritenuto le criticità non palesi). Viceversa, egli ha optato per il rinvio in data 27 ottobre 2017 su alcune disposizioni di legge riguardanti il tema del contrasto al finanziamento delle mine antiuomo, munizioni e submunizioni a grappolo: Mattarella ha indicato alcuni profili di palese illegittimità costituzionale predisponendo il rinvio¹¹⁰.

Ma è in tre situazioni successive che si rinvergono elementi significativi di attività del Segretariato, dove Mattarella ha mutuato dalla prassi di Ciampi di interventi e dialogo preventivo con il Governo e con il dibattito parlamentare in aula con riguardo all'approvazione di importanti provvedimenti dei recenti Governi Conte: l'approvazione dei cd. “Decreti sicurezza” (decreto-legge n. 113 del 2018) e il “Decreto Semplificazioni” (decreto-legge n. 135 del 2018).

¹⁰⁹ Il comunicato in materia di *whistleblowing* è al presente link www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=3343, mentre in merito al Codice antimafia www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=3197.

¹¹⁰ Qui il testo della lettera indirizzata al Premier Gentiloni www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=3233.

Nei primi due casi l'intervento quirinalizio si è snodato in una fitta attività di esame e di ricerca di profili di illegittimità costituzionale verso i due decreti-legge, poi convertiti, dal Parlamento sui temi della sicurezza ed immigrazione del Governo Conte I (decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 del 2018, cd. "Decreto Sicurezza e il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, cd. "Decreto Sicurezza bis").

Per quanto riguarda il primo di questi decreti l'attenzione del Quirinale si è focalizzata in due momenti, vale a dire nella fase di stesura prima dell'approvazione del Consiglio dei ministri e, successivamente all'atto di emanazione del decreto con la formulazione di alcune osservazioni critiche in merito all'art. 10 della Costituzione. La prima serie di controlli si è sostanziata nell'estate del 2018 ed è terminata a margine di una prima riunione fissata del Consiglio dei ministri per l'approvazione della bozza il 24 settembre, poi slittata ad inizio ottobre¹¹¹. Una volta approvato, lo stesso Presidente del Consiglio ha ammesso l'esistenza di scambi informativi con il Segretariato nelle settimane precedenti l'approvazione, citando la necessità di questi scambi in ottica di un irrobustimento della leale collaborazione tra i due organi costituzionali¹¹². Ma l'attività di controllo quirinalizia, evidentemente, non è stata recepita pienamente a Palazzo Chigi¹¹³, in quanto all'atto di emanazione del decreto

¹¹¹ Un elemento da considerare come estremamente significativo risiede nelle "ammissioni" di collaborazione nella versione finale della bozza approvata in settembre da parte del Premier Conte e del suo Vice Salvini in dichiarazioni ufficiali a margine dell'adozione del decreto. M. BREDÀ, *Decreto Sicurezza, il Quirinale prende le distanze da un testo che rischia l'incostituzionalità*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018. M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella*, in *Federalismi.it*, 6, 2018.

¹¹² Il dialogo tra Quirinale e Palazzo Chigi era già iniziato nel mese di luglio con la segnalazione di alcune prese di posizione molto critiche del Presidente sulle prime bozze circolate. "Il Quirinale non Lega", 9 luglio 2018 www.ilfoglio.it/politica/2018/07/09/news/il-quirinale-non-lega-204619. Mentre qui si trovano le "ammissioni" del Presidente Conte: "Dichiarazioni alla stampa durante la conferenza a margine dell'adozione del 24 settembre a margine dell'approvazione in Consiglio dei ministri della bozza", www.governo.it/it/approfondimento/immigrazione-e-sicurezza-approvato-il-decreto-legge/10022, www.governo.it/it/medial/conferenza-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n20/10023.

¹¹³ Gli uffici presidenziali, nello specifico, hanno, in particolare, sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulle disposizioni che riguardavano la possibilità di abrogazione e di rimodulazione a solo singoli casi dei permessi speciali di protezione per ragioni umanitarie del richiedente asilo (art. 4) e la possibilità di revoca della cittadinanza a seguito di condanna per reati di terrorismo (art. 14). Tra le norme che pare abbiano occupato molto spazio nelle "contrattazioni" tra le due istituzioni vi sono state sicuramente quelle che regolano i procedimenti di espulsione e di revoca della protezione internazionale dei richiedenti asilo (art. 10) come il paventato tentativo di "abrogazione" del permesso di soggiorno per motivi umanitari in alcune situazioni. In questo frangente la *suasion* del Colle avrebbe portato allo stralcio del termine e ad una riformulazione più confacente e meno *tranchant*. In aggiunta, poi, dal Quirinale vi sarebbero state riserve sulle ragioni che dovrebbero fondare il permesso. Anche qui il parametro dell'art. 10 Cost. si sarebbe azionato al Colle viste le numerose altre situazioni previste a seguito anche dell'interpretazione che la giurisprudenza ordinaria e costituzionale ha dato della norma dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98, secondo cui le ragioni a sostegno del permesso sarebbero da ricondurre alla tutela dei diritti inviolabili ex art. 2 e quindi rimandando ad una sorta di interpretazione a fattispe-

il Presidente Mattarella ha formulato una lettera di “emanazione dissenziente”, segnalando la persistenza di alcuni importanti profili di criticità¹¹⁴.

Discorso molto simile con il successivo “Decreto sicurezza bis”, che è intervenuto successivamente per integrare i contenuti del precedente, così come la *suasion* quirinalizia che ha mantenuto la stessa impronta seguendo l’*iter* di adozione del decreto e intervenendo sulle bozze. In quest’ultimo caso dalle cronache istituzionali, giornalistiche e dalle dichiarazioni degli esponenti politici il Decreto aveva ricevuto importanti critiche nel mese di maggio 2019 alla vigilia delle elezioni europee: la riunione prefissata per l’adozione sarebbe stata il 20 maggio a ridosso delle votazioni, previste per il 26. Ma, precedentemente, alla riunione del Consiglio, dopo alcuni colloqui informali avvenuti al Quirinale tra Mattarella, Conte e Salvini, si sarebbe deciso lo slittamento del decreto poi emanato il 14 giugno. Il Colle aveva, infatti, segnalato delle criticità poco prima della riunione e il Governo aveva optato per far slittare l’approvazione e lavorare su una nuova bozza¹¹⁵. È fondamentale segnalare come, al di là dei contrasti politici e della concomitanza con un importante appuntamento

cie aperta. Così giurisprudenza costituzionale e dottrina: Corte Cost. n. 381 del Trib. Milano, I^a sez. civ. 31 marzo 2016, e Trib. Milano, ord. 16.9.2015 1999; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi*, 2019, 5 e ss.

¹¹⁴ M. CONTI, *Decreto Sicurezza, il Quirinale prende le distanze da un testo che rischia l’incostituzionalità*, in *Il Messaggero*, 4 ottobre 2018, F. SARZANINI, *Il testo corretto del decreto*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018, M. BREDÀ, *Decreto Sicurezza, il Quirinale prende le distanze da un testo che rischia l’incostituzionalità*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018. C. LOPAPA, *Incontro segreto fra Mattarella e Salvini: i dubbi del Quirinale su manovra e decreto sicurezza*, in *la Repubblica*, 3 ottobre 2018. In particolare, dalla complessiva *suasion* presidenziale si dà conto di una norma, che sembrerebbe non aver passato la “contrattazione” con il Presidente (in quanto è stata radicalmente modificata al margine della riunione del Consiglio dei ministri di approvazione) ed è l’art. 10 del dl. n. 113/2018. Questo articolo aveva nella sua versione originaria previsto per il soggetto richiedente asilo l’obbligo dell’allontanamento dal territorio nazionale in caso di sottoposizione a procedimento di natura penale per i reati ex artt. 12, comma 1, lett. c) e 16, comma 1, lett. d-bis) del d.lgs. n. 251 del 2007. Nella versione adottata ed emanata, a seguito dei ripetuti scambi tra gli uffici tecnici di Palazzo Chigi e Quirinale si è riscontrato un cambiamento radicale, per cui se il richiedente asilo risulta essere sottoposto procedimento di natura penale si ha un’immediata comunicazione del Questore alla Commissione territoriale competente che dovrà sentire l’interessato a sua difesa e successivamente prendere una decisione. Si consenta il rinvio a G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c’è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione” tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2019.

¹¹⁵ M. GUERZONI, *Lo scontro sul decreto sicurezza. Conte: criticità segnalate dal Colle*, in *Corriere della Sera*, 21 maggio 2019, V. NUTI, *Decreto sicurezza-bis: via le multe sui soccorsi*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2019. S. FOLLI, *Governo, l’errore di usare come scudo il Quirinale*, in *la Repubblica*, 21 maggio 2019, “Conte al Colle, decreti dopo le Europee: Salvini cede, alta tensione Lega-M5S”: *Il Mattino*, 22 maggio 2019. In particolare, erano previsti originariamente un passaggio di competenza tra Ministero dei Trasporti ed Interni sul divieto di sosta e passaggio delle navi mercantili su acque territoriali italiane e l’introduzione di sanzioni amministrative per le navi con presenza a bordo di immigrati soccorsi in mare, contravvenendo agli obblighi previsti dalle Convenzioni internazionali. Su questi due punti specifici l’esame degli Uffici del Segretariato è stato secondo le cronache più severo e sarebbero state chieste delle modifiche per ovviare alla criticità costituzionali, riscontrabili, a parere di chi scrive, in una violazione

elettorale, nella prima “edizione” del Decreto Salvini, come sia il *Premier* Conte e il suo Vice Salvini abbiano ammesso l’esistenza di una “prassi consolidata di interlocuzione con gli Uffici del Quirinale [...] volta a superare le criticità [...]”¹¹⁶.

Un ulteriore ed importante provvedimento di natura legislativa esaminato dal Presidente Mattarella ha riguardato il cd. “Decreto Semplificazioni” (legge n. 12 del 2019 che ha convertito il decreto-legge n. 135 del 2018). In questo caso il vigilante controllo quirinalizio si è concentrato nella fase di conversione in legge del decreto fatta dal Parlamento e, più precisamente, nel mentre del passaggio tra le commissioni parlamentari competenti e l’approvazione in Aula al Senato. La ragione risiede nella presentazione di numerosi emendamenti additivi (85 su un articolato di 13 dal testo arrivato all’esame dell’Aula), presentati da senatori di maggioranza e ritenuti dalle opposizioni (e dal Quirinale) di natura eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto¹¹⁷. Il Presidente avrebbe fatto pervenire per il tramite del Segretariato alcune considerazioni critiche proprio sul divieto di eterogenea emendabilità del decreto durante l’esame dell’Aula svoltosi alla fine di gennaio del 2019¹¹⁸. Il controllo si sarebbe però diretto verso la Presidenza del Consiglio dei ministri e verso la Presidente del Senato, Casellati, in modo da arrivare ad una ripulitura in tempi più ridotti degli emendamenti in eccesso; infatti, facendo pressione su questi soggetti le critiche degli Uffici del Segretariato sarebbero subito state recepite dal soggetto istituzionale che ha adottato il decreto-legge originario e dal soggetto istituzionale con il potere ex art. 97, comma 3 del Regolamento del Senato di decidere inappellabilmente sugli

del principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2, Cost. F. SARZANINI, *Decreto Sicurezza bis, il nuovo testo: nessuna confisca della nave se sbarcano più di 100 migranti*, in *Corriere della Sera*, 21 maggio 2019.

¹¹⁶ Riporta la dichiarazione del Presidente del Consiglio M. GALLUZZO, *La Sicurezza slitta a dopo le Europee. Conte: da Mattarella nessuna censura*, in *Corriere della Sera*, 22 maggio 2019.

¹¹⁷ Così come impone la più recente giurisprudenza costituzionale che proibisce questo tipo di prassi legislativa. V. Corte cost. sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014. In dottrina v. D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 11 luglio 2014, 8 e ss., G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 28 e ss., C. DOMENICALI, *La decretazione d'urgenza e i suoi vizi*, in A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Milano, 2018, 260-269; ID., *Conversione di un decreto-legge tra ridondanza e omogeneità*, in *Quad. cost.*, 2020, 1, 147-151.

¹¹⁸ G. DE MARCHIS, *Così il pool del Quirinale ha smontato il dl Semplificazioni: “Sicura incostituzionalità”*, in *la Repubblica*, 28 gennaio 2019, P. BARONI, *Stop al decreto semplificazioni Il governo ai ripari*, in *La Stampa*, 29 gennaio 2019. G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c’è il Quirinale*, cit., 2019, 7 e ss., Cfr. www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&rid=1098260&part=doc_dc-ressen_rs. Di quelle che sono state, eventualmente, le mosse del Quirinale e della maggioranza ne danno riscontro le dichiarazioni di alcuni esponenti delle opposizioni nella seduta del 28 gennaio precedente a quella della votazione sugli emendamenti: in particolare i senatori Zanda (PD) e Schifani (FI) hanno dato conto della presenza di importanti indicazioni per la revisione di parte del disegno di legge di conversione da parte del Quirinale. Vedasi le dichiarazioni di Zanda che rimandano agli ammonimenti del Quirinale sulla prassi incostituzionale dei cd. “*Decreti-legge omnibus*”.

emendamenti¹¹⁹. In totale degli 85 emendamenti ne sarebbero rimasti solamente 62 al termine dei controlli quirinalizi direttamente sui lavori parlamentari.

Interessante anche la recente promulgazione del Presidente Mattarella in merito alla legge che ha istituito una Commissione parlamentare d'inchiesta bicamerale sul sistema bancario e finanziario (la cd. "Commissione Banche"). Con un comunicato stampa, che ha inglobato i contenuti di una lettera inviata ai Presidenti delle due Camere in data 29 marzo 2019, il Capo dello Stato ha espresso alcune perplessità sulla *ratio* e sulle modalità delle inchieste che la Commissione dovrà svolgere nei riguardi del sistema bancario e creditizio, le quali, secondo il Presidente, sarebbero eccessivamente generiche e potenzialmente lesive delle prerogative di vigilanza e controllo del settore affidate a Banca d'Italia, Consob, IVASS, COVIP e Banca Centrale Europea. L'appello del Presidente nella lettera ai Presidenti delle due Camere consiste nella richiesta di una maggiore vigilanza da parte di questi soggetti istituzionali, affinché monitorino al rispetto del "[...] principio di non interferenza e quello di leale collaborazione [...]" affermati anche nei rapporti tra inchiesta parlamentare e inchiesta giudiziaria [...]"¹²⁰.

La vicenda, invece, di un nuovo cd. "Decreto semplificazioni", adottato dal Governo come decreto-legge e convertito dalle due Camere nel settembre 2020 è stata molto influenzata dalla persistenza dello stato di emergenza sanitaria, causata dal diffondersi della pandemia globale da Covid-19. La promulgazione è arrivata in data 11 settembre 2020, ma con un successivo comunicato e lettera indirizzati ai

¹¹⁹ A. GENTILI, *Di semplificazioni, dal Colle stop al decreto: tagliati 62 emendamenti*, in *Il Messaggero*, 29 gennaio 2019, mentre De Marchis parla di dichiarazioni di portavoce della Presidenza del Consiglio che avrebbe spinto i senatori del Movimento 5 Stelle a ritirare gli emendamenti per mantenere la conformità alle indicazioni del Quirinale. La soppressione di gran parte degli emendamenti sarebbe però provenuta dalla Presidente del Senato, che ne avrebbe ammesso solo 24 dopo l'esame ex art. 97 del Regolamento. V. Legislatura 18ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 084 del 28/01/2019, la Presidenza Casellati ha provveduto ad ammettere gli emendamenti n. 1.34, 1.44, 1.0.500, 2.1000, 3.47, 3.500, 3.0.8, 3.0.81, 3.0.136, 3.0.700, 4.3, 4.0.1000, 8.500, 8.0.3, 8.0.500, 9.0.41, 9.0.500, 10.0.1000, 11.0.43, 11.0.95, 11.0.172, 11.0.500, 11.0.600, 11.0.1000, specificando infine che su altri il giudizio si sarebbe riaggiornato a seguito "[...] al netto dei numerosi ritiri [...]". Mentre sui restanti avrebbero provveduto i relatori di maggioranza proponendo vari ritiri o richieste di mutamenti degli emendamenti in ordini del giorno. www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&le-g=18&rid=1098453&part=doc_dc-ressten_rs.

¹²⁰ Molto probabilmente la lettera nei suoi contenuti e moniti era stata anticipata in un colloquio informale avvenuto tra Mattarella e i Presidenti delle Camere, Fico e Casellati v. L. PALMERINI, *Commissione banche, i dubbi di Mattarella: rischi per il sistema*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 marzo 2019. Lettera del Presidente Mattarella ai Presidenti del Senato e della Camera (Commissione Banche). V. Comunicato Quirinale, 29 marzo 2019, www.quirinale.it/elementi/26205, dove poi risulta molto chiaro l'appello finale fatto dal Presidente ai vertici dei due rami del Parlamento: "[...] Sono certo che Ella, nell'esercizio delle Sue prerogative, unitamente al Presidente del Senato della Repubblica (*), seguirà con attenzione lo svolgimento dei lavori della Commissione affinché sia assicurato il rispetto dei limiti derivanti dalla Costituzione e dall'ordinamento della Unione Europea nonché il rispetto dei diversi ruoli e responsabilità [...]".

Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, il Presidente Mattarella grazie all'istruttoria del Segretariato ha rilevato il ripetersi della prassi di inserimento di emendamenti eterogenei in sede di conversione rispetto ai contenuti del decreto originario, così come avvenuto per l'omonimo provvedimento legislativo del 2019. In questo caso l'intervento presidenziale si è giustificato, secondo il dettato della lettera/comunicato presidenziale, sulla base “[...] soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale [...]”¹²¹, causata dal perdurare della pandemia globale da Covid-19 e, probabilmente, dalle concomitanti votazioni sul referendum costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari (punto saldo dell'agenda politica di una delle due forze di maggioranza che sostengono il Governo Conte II) e delle elezioni regionali. Quindi, il Quirinale avrebbe optato per la via del dissenso ma continuando a dialogare, in modo da non compromettere la tenuta della maggioranza visti i numerosi e delicati snodi politici all'orizzonte e la situazione eccezionale dal punto di vista sanitario.

Sempre con riguardo al Covid-19 sembrerebbe essersi concretizzata una nuova pressione degli uffici quirinalizi sulle normative secondarie di gestione amministrativa della pandemia. In questo caso oggetto di esame è stato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) del 12 ottobre 2020, che si è succeduto a distanza di pochi giorni da un decreto-legge (il D.L. n. 125 del 7 ottobre 2020), il quale aveva provveduto ad introdurre misure restrittive alla libertà di riunione dei singoli individui nei luoghi pubblici, ma non intervenendo sulle abitazioni private. Il D.P.C.M. successivo avrebbe presentato alcune norme restrittive sulle abitazioni private, contravvenendo sul piano del principio di legalità, data la natura di norma secondaria rispetto

¹²¹ Cfr. Comunicato Presidenza della Repubblica, 11 settembre 2020, www.quirinale.it/elementi/50182. In particolare, il Presidente Mattarella ha contestato in modo perfettamente analogo al Decreto Semplificazioni del 2019 come [...] La legge n. 400 del 1988, legge ordinaria di natura ordinamentale volta anche all'attuazione dell'articolo 77 della Costituzione, annovera tra i requisiti dei decreti-legge l'omogeneità di contenuto. La Corte costituzionale ha in più occasioni richiamato al rispetto di tale requisito. Da ultimo, nella sentenza n. 247 del 2019, la Corte ha osservato che “La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96 bis del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, “alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso” (sentenza n. 32 del 2014) [...]”. Il caso ha riguardato l'inserimento in sede di conversione di 15 articoli di modifica alle disposizioni del Codice della Strada, ritenute dal Presidente come “palesamente” lesive dei canoni stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale: contando che il Decreto aveva nel suo oggetto originario la disciplina in materia di semplificazione amministrativa di natura diversa dagli interventi sul Codice. V. D. CHINNI, *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 4, 2020, 817-820.

al decreto-legge, le disposizioni di natura primaria dell'atto avente forza di legge. Il Quirinale per il tramite degli uffici del Segretariato avrebbe fatto rilevare l'antinomia, contribuendo così allo stralcio delle disposizioni incriminate dal D.P.C.M.¹²².

Si segnala un passo avanti temporale, che rappresenta però un ultimo, ma importante e significativo caso dal punto di vista cronologico e sempre riguardante l'emergenza pandemica da Covid-19: quello del 23 luglio 2021 della promulgazione "dissenziante" della legge di conversione del cd. decreto-legge del 25 maggio 2021, n. 73, cd. "Sostegni" bis. In questa lettera inviata ai Presidenti delle Camere, Fico e Casellati, Mattarella ha sollecitato i destinatari ad un maggiore controllo sulla prassi distorsiva del testo costituzionale degli emendamenti eterogenei rispetto al contenuto del decreto originario, approvati in sede di legge di conversione. Il Presidente, dopo un puntuale richiamo a varie parti della legge di conversione tacciate di eterogeneità, ha dato un secco ultimatum ai Presidenti delle Camere, affermando che in una successiva occasione avrebbe provveduto al rinvio. Interessanti i riferimenti fatti dal Quirinale all'attività e ai pareri del Comitato per la legislazione, organismo permanente della Camera dei deputati e con la missione di migliorare la qualità della legislazione prevenendo criticità dal punto di vista costituzionale, per cui i pareri emessi da quest'organo costituirebbero un supporto molto valido all'attività delle Presidenze delle due assemblee parlamentari. La questione ha assunto una portata storica grazie ad un espresso richiamo in argomentazione in diritto, da parte della Corte costituzionale stessa, alla *moral suasion* quirinalizia: la Consulta nella sentenza n. 251/2023 (Pres. Barbera, Rel. D'Alberti) in punto 6.6. del Considerato in fatto e nel 5.2.6. del Considerato in diritto ha espressamente richiamato la citata lettera di Mattarella del 23 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere come argomento fondante le censure mosse in via incidentale dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana per la illegittimità costituzionale dell'art. 54 *ter*, comma 2, del D.L. n. 73 del 2021, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.¹²³. È un dato elemento di portata storica: un meccanismo convenzionale sedimentatosi nel corso degli anni è stato elevato a fonte fatto, idonea per il Custode della Costituzione italiana a contribuire a fondare una declaratoria di illegittimità costituzionale.

¹²² Così ha riportato la cronaca quirinalista, facendo notare come dalle indiscrezioni fatte filtrare dal Ministro della Salute pochi giorni prima il D.P.C.M. sembrava fossero state ufficialmente inserite anche le limitazioni alla libertà di riunione nelle abitazioni private. Dal testo del D.P.C.M. Disposizioni di questo tipo non sono state rinvenute mantenendo la linea utilizzata dal decreto-legge del 7 ottobre. www.corriere.it/politica/20_ottobre_13/nuovo-dpcm-feste-private-619d56ce-0cce-11eb-92ff-498c98d-d63b0.shtml. M. GUERZONI, F. SARZANINI, *Nuovo Dpcm: le regole per le feste in casa, lo smart working e il nodo della scuola*, in *Corriere della Sera*, 14 ottobre 2020. Sul punto v. M. FERRARA, *La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 31 ss.

¹²³ S. CECCANTI, *Un'importante sentenza della Corte costituzionale (n. 215/2023)*, 15 dicembre 2023, in *La Costituzione.info*.

Tornando un attimo indietro sul finire dell'anno 2022 la Presidenza Mattarella è intervenuta per risolvere un paio di situazioni di possibile stallo istituzionale per il neonato Governo Meloni. Nel primo caso il Quirinale ha ritenuto di “consigliare” il Governo a non inserire nel decreto-legge n. 176 del 2022 (cd. “Aiuti-quater”) una norma che avrebbe innalzato a 5.000 euro (da una soglia per il 2023 di 1.000) il tetto per l'utilizzo del denaro contante per le transazioni e acquisti: norma che era stata oggetto di forti critiche sia all'interno della stessa maggioranza e sia da parte della Banca Centrale Europea e della Commissione Europea. L'intervento del Quirinale si sarebbe concretizzato in una “*suasion*” volta “spostare” la norma dalla bozza di decreto-legge all'approvazione della legge di bilancio 2023, in quanto difetterebbe dei requisiti costituzionali della necessità ed urgenza ex art. 77 Cost.¹²⁴.

In un secondo episodio una nota del Quirinale ha dato il suo contributo alla risoluzione di un importante stallo diplomatico e decisionale con la Francia e con l'Unione Europea in merito al tema del ricollocamento dei migranti economici e dei richiedenti asilo. In una nota, pubblicata sul sito internet del Quirinale il 14 novembre 2022, la Presidenza ha sottolineato che a seguito di una telefonata con il Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, debba affermarsi la “[...] grande importanza della relazione tra i due Paesi [...]” e che i Presidenti “[...] hanno condiviso la necessità che vengano poste in atto condizioni di piena collaborazione in ogni settore sia in ambito bilaterale sia dell'Unione Europea [...]”¹²⁵.

Il 24 febbraio 2023 ha portato alla pubblicazione sul sito internet del Quirinale di una lunga lettera, indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato, nella quale il Presidente Mattarella ha rilevato vari profili di criticità dal punto di vista costituzionale e della compatibilità con il diritto dell'Unione europea in merito alla conversione del decreto-legge n. 198/2022 (cd. “Milleproroghe 2022”). I rilievi del Quirinale si sono concentrati sulla globalità della legge di conversione, rammentando l'incostituzionalità della prassi di emendare la legge di conversione con contenuti disomogenei e disallineati rispetto al decreto originario e paventando gravi profili di incostituzionalità per ciò che concerne le nuove proroghe alle concessioni balneari del demanio marittimo¹²⁶. La prassi seguita è quella già vista e ormai consolidata della “lettera di accom-

¹²⁴ A. D'AMATO, *Così il Quirinale ha fermato il governo Meloni sul tetto al contante*, 18 novembre 2022, www.open.online/2022/11/18/governo-meloni-tetto-al-contante-quirinale/.

¹²⁵ V. Comunicato Quirinale, 14 novembre 2022, *Colloquio telefonico tra il Presidente Mattarella e il Presidente della Repubblica francese, Macron*, www.quirinale.it/elementi/73998; M. BREDÀ, *Telefonata Mattarella-Macron: l'invito alla buona volontà per fermare l'escalation e i rischi di incomunicabilità*, 15 novembre 2022, www.corriere.it/politica/22_novembre_15/mattarella-macron-telefonata-4c5080b0-645c-11ed-ae97-6a46826173e7.shtml.

¹²⁶ La questione delle concessioni balneari è un'annosa questione di conflitto tra Italia e Unione europea, culminata in due procedure di infrazione ex art. 258 TFUE da parte della Commissione per violazione dell'art. 49 TUE (libertà di stabilimento) e dell'art. 12 della Direttiva servizi 2006/123/CE. La violazione si sostanzia nella sistematica omissione da parte dell'Italia nel porre in essere bandi di gara

pagnamento” a margine di una promulgazione che ha però destato molte perplessità agli Uffici tecnici del Segretariato e allo stesso Presidente. Le reazioni a quest’ultima lettera, dove si cita un espresso auspicio a Governo e alle forze politiche per una “[...] piena collaborazione istituzionale [...]”, sono state di apertura al confronto tracciato dai rilievi del Quirinale con le parti sociali, gli operatori economici, che potrebbero aprire a future correzioni per evitare nuovi conflitti politici e giurisdizionali con la Commissione europea e le giurisdizioni interne¹²⁷.

Un ultimo episodio da illustrare è riferibile i recenti rilievi sul cd. “DI Concorrenza 2022”, ossia la legge annuale n. 214/2023, che è stata promulgata dal Presidente con osservazioni a margine il 2 gennaio 2024. I rilievi indirizzati con lettera alla Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere hanno richiamato in analogia i rilievi sulle proroghe alle concessioni balneari e alle proroghe sull’attuale regime di regolazione del settore del mercanto ambulante¹²⁸. Il Presidente autocita la lettera

ad evidenza pubblica per la concessione del demanio marittimo, fluviale e lagunare per stabilimenti balneari e per l’autorizzazione a fornire servizi e di balneazione sul suolo demaniale. Dal 2008 al 2023 la Commissione ha portato avanti due procedure di infrazione, di cui una archiviata, riscontrando l’operatività del divieto di proroga pluriennale delle concessioni in essere prima della Direttiva Servizi e comunque in contrasto con gli effetti diretti della norma dell’art. 49 TUE. Anche la Corte costituzionale italiana (sent. n. 180 del 2010) e più di recente l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. n. 17 e 18 del 2021) hanno evidenziato le violazioni ai principi della libera concorrenza e disparità di trattamento tra gli operatori economici di settore e, in particolare, il Consiglio di Stato ha individuato il 31 dicembre 2023 come termine ultimo delle proroghe già in essere e per l’indizione dei bandi di gara. Sul punto vedasi il contributo di D. CASANOVA, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 141/2023)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2023.

¹²⁷ V. il testo della lettera in www.quirinale.it/elementi/80329. Comunicato stampa 24 febbraio 2023, “Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del dl n. 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio”. Sulla riapertura dei tavoli di negoziato per provvedere alla soluzione dei rilievi quirinalizi v. www.corriere.it/economia/lavoro/23_febbraio_25/balneari-richiamo-mattarella-cosi-maggioranza-ora-riaprirà-dossier-mediazione-fitto-46bcabfe-b486-11ed-95e8-1c50f8310908.shtml. v. P. DI CARO, *Balneari, il richiamo di Mattarella: così la maggioranza ora riaprirà il dossier. La mediazione di Fitto*, in *Corriere della Sera*, 25 febbraio 2023.

¹²⁸ Nella lettera, pubblicata sul sito internet del Quirinale si legge: “[...] attenzione del Governo e del Parlamento sull’articolo 11 della legge, in materia di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche, che, oltre a disciplinare le modalità di rilascio delle nuove concessioni, introduce l’ennesima proroga automatica delle concessioni in essere, per un periodo estremamente lungo, in modo che appare incompatibile con i principi più volte ribaditi dalla Corte di Giustizia, dalla Corte costituzionale, dalla giurisprudenza amministrativa e dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di apertura al mercato dei servizi. Inoltre, i criteri generali per il rilascio di nuove concessioni, secondo quanto affermato anche dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, appaiono restrittivi della concorrenza in entrata e favoriscono, in contrasto con le regole europee, i concessionari uscenti [...]”. Chiude poi il Presidente con un severo richiamo all’esistenza di [...] profili di contrasto con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive accrescono l’incertezza del quadro normativo, determinando la necessità di garantire la certezza del diritto e l’uniforme interpretazione della legge da parte di tutti i soggetti coinvolti. Così come ho osservato riguardo alla vicenda delle concessioni de-

sopra richiamata del 24 febbraio 2023 sul tema delle proroghe alle concessioni balneari, richiamando gli organi di indirizzo a mantenere ferma la compliance con i principi del Diritto dell'Unione e con le decisioni giurisdizionali di condanna richiamate della Corte del Lussemburgo e della giustizia amministrativa italiana.

Un uso bilanciato della collaborazione sottotraccia sulla falsariga della Presidenza Ciampi e del Segretariato Gifuni e dell'utilizzo dei comunicati "dissenzienti" a margine della promulgazione sullo stile delle Presidenze Napolitano e del Segretariato Marra ha caratterizzato il doppio settennato di Mattarella. Si segnala, per il momento, come l'idea di una concertazione tra gli uffici tecnici del Quirinale e quelli delle strutture degli organi di indirizzo a monte dell'approvazione/adozione di leggi e atti aventi forza sia stata ammessa dalle stesse forze politiche come una "consolidata prassi" e di come si ritenga che le Presidenze Mattarella abbiano contribuito in senso decisivo a questo consolidamento.

Sezione II - Lo scioglimento anticipato delle Camere tramite il filtro della prassi del Segretariato Generale

Lo scioglimento anticipato delle Camere, ex art. 88 Costituzione, è una prerogativa del Capo dello Stato che rappresenta uno snodo cruciale per la definizione degli schemi parlamentaristici italiani, riportandone un consistente margine di problematicità sul piano interpretativo e qualificante dal punto di vista giuridico-costituzionale. Inoltre, rappresenta un'importante occasione di incontro e di snodo istituzionale frutto di una necessaria collaborazione tra Presidente ed organi di indirizzo politico. Ed è proprio per queste ragioni che si è deciso di affrontare il potere di scioglimento anticipato delle Camere ex art. 88 Costituzione come caso di studio per questa ricerca, guardando, quindi, sia alla *ratio* complessa della prerogativa e sia nella particolare sua modulazione entro le dinamiche del parlamentarismo italiano che ha creato una difficile ricostruzione ermeneutica¹²⁹; non a caso, infatti,

maniali, ciò rende indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento [...]". V. <https://www.quirinale.it/elementi/103918>. C. COTTARELLI, *Ambulanti e balneari, perché Mattarella ha ragione*, in Osservatorio CPI Osservatorio Conti Pubblici Italiani, 3 gennaio 2024.

¹²⁹ Se la crucialità della prerogativa è *ictu oculi* di immediata percezione, data la presenza di un sistema di forma di governo di tipo parlamentare e di un Capo di Stato che non assume funzioni di indirizzo politico, è la sua problematicità che va affrontata e categorizzata. La dottrina, infatti, si è sempre interrogata su vari profili, tra cui la titolarità effettiva del potere in causa e la presenza eventuale di presupposti di merito allo scioglimento, affrontandoli alle indicazioni rinvenibili sia dalla *ratio legis* voluta dall'Assemblea costituente e sia dalla prassi degli organi costituzionali in questione. L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica; art. 88-91*, Zanichelli, Bologna, 1988, 19834 ss., L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 203; T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*,

autorevole dottrina ha definito lo scioglimento come una delle “tre pagine lasciate aperte” dal Costituente¹³⁰.

In particolare, si nota come nella stringata versione dell’art.88 prodotta dai Costituenti si celerebbe un’idea di fondo che ha intriso e qualificato molte definizioni date al nostro parlamentarismo¹³¹ a partire dalla necessità di dare corso all’orientamento generale esplicitato dall’o.d.g. Perassi di prevenzione delle “degenerazioni del parlamentarismo”. Su quest’idea si è costruita l’opzione prescelta dal Costituente di bilanciare, da un lato, la presenza di un sistema parlamentare tutto incentrato su l’autodeterminazione politico-istituzionale del sistema partitico entro gli schemi e meccanismi convenzionali ed entro il raccordo maggioranza nell’assemblea parlamentare e Governo. D’altro canto, poi, l’obiettivo era di mantenere nel Capo dello Stato il ruolo di ultimo baluardo contro le degenerazioni delle dinamiche distorsive del parlamentarismo con un dettato più generico e modellabile nella sua ricostruzione dall’operato della prassi¹³².

II, Utet, Torino, 2006, 1715 ss.; T.E. FROSINI, *Scioglimento (delle Assemblee parlamentari)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5462.

¹³⁰ Espressione di Elia ripresa da A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, 762. Il testo iniziò la sua istruttoria nell’ambito della Seconda Sottocommissione il 13 gennaio 1947. Furo-no, però, di rilievo cruciale le sedute svoltesi tra il 22 e il 24 ottobre 1947 in sede assembleare, dove ne sintetizza in modo organico i lavori P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, II, Giuffrè, Milano, 1988, 19 e ss. Punto di svolta si ebbe con le considerazioni di Vittorio Emanuele Orlando, di Meuccio Ruini e di Egidio Tosato sulle proposte di Benvenuti e Dominè che puntarono ad attribuire la prerogativa all’esclusivo esercizio del Capo dello Stato con esautorazione dall’obbligo della controfirma ministeriale. Le preoccupazioni poi si spinsero verso i rischi di eccessiva presidenzializzazione di questa prerogativa con le discussioni in merito alla necessaria procedimentalizzazione con i pareri obbligatori e non vincolanti dei Presidenti delle Camere e sul divieto di scioglimento nel cd. Semestre bianco. Anche in questo frangente fu importante l’intervento di Tosato che convinse la Sottocommissione per la Costituzione e l’Assemblea a non definire il parere dei Presidenti delle Camere come vincolante per il Capo dello Stato, in quanto difficilmente essi lo avrebbero dato per poi dividerne la responsabilità politica-istituzionale. In aggiunta Tosato affermò come il parere solo obbligatorio avrebbe instaurato un dialogo collaborativo tra Presidente e Assemblee non isolandole rispetto al rapporto quasi principale tra Presidente della Repubblica e Governo/maggioranza parlamentare. Per una ricostruzione dettagliata dei vari orientamenti emersi in questa sede v. M. TIMIANI, *Lo scioglimento delle Camere nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *AMS*, 2008, 43-57.

¹³¹ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 204; L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 3; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2, 1996, 249; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir. agg.*, III, 1999, 937; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., 30; L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica. Artt. 83-91*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998, 343.

¹³² L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 3; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 2015; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2018, 117 e ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 2, 1980, 232-233; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell’esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, 130; S. GALEOTTI,

Malgrado, infatti, questa opzione di fondo, sono successivamente emersi gli interrogativi sul dettaglio della prerogativa. Ed ecco che il dibattito dottrinario si è arricchito sempre più e ha ricalibrato i pesi specifici assunti dai vari organi e le loro limitazioni: sulla titolarità si è discusso ampiamente sulla esclusività fattuale del Capo dello Stato o del Governo e sulla loro compartecipazione effettiva (cd. Prerogativa “duumvirale”), così come nei presupposti e nei limiti si è cercato di effettuare dalla casistica rinvenibile nella prassi una sintesi equilibrata tra le esperienze costituzionali più riconducibili al testo e alla *ratio* dell’art. 88¹³³. Dal

Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo, in *Dir. soc.*, 1979; ID., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, 201; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Giappichelli, Torino, 1997, 210; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013, 58-60.

¹³³ Sulla titolarità della prerogativa la dottrina si è “tripartita” sulle posizioni sopra descritte della titolarità esclusiva dal punto di vista sostanziale del Presidente e/o del Governo e dell’atto complesso, non trascurando il tema del PESO e della validità della controfirma ministeriale. Sul potere di scioglimento come sostanzialmente governativo v. A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, 151-152; G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 3, 1947, 165 e ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, 647; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Vita e Pensiero, Milano, 1949, 11-12. Dove gli autori, in estrema sintesi, ridimensionano sentendo l’influsso del modello *Westminster* l’ambito di attività del Presidente, limitandolo al controllo della possibile distorsione data dall’autoscioglimento imposto da una sorta di tirannia della maggioranza parlamentare come ricatto verso le minoranze. Sul secondo orientamento vedi V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 182; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell’esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 91-92; F. COSENTINO, *Il semestre bianco del Capo dello Stato*, in *Rass. parl.*, 11-12, 1961, 1381; C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno*, cit., 285; M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 389-390; M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell’ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1978, 1326; P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIII, Utet, Torino, 1976. A sostegno sono stati adottati argomenti sia di natura puramente testuale da un’interpretazione letterale dell’art. 88 e sia di categorico-astratto sulla scorta dell’idea originaria di Esposito e di provenienza schmittiana del Presidente come “custode della Costituzione” e rappresentante dell’unità nazionale; tesi poi che sarebbe stata filtrata anche da, come sottolineato da alcuni autori, l’influsso di una concezione dualistica della nostra forma di governo. Mentre sulla tesi dell’atto duumvirale, espressione attribuibile a Leopoldo Elia v. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, 261-262; ID., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 441-442; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1963, 665-666; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., 220; G. De VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2006, 523; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 204. Questi Autori hanno individuato nella detta concezione le potenzialità intrinseche alla necessaria cooperazione, già intravista da Esposito, tra il Quirinale e gli organi di indirizzo politico, nella complessità politico-istituzionale del contesto di riferimento e nella voluta elasticità di vedute lasciata dal Costituente: collaborazione fondamentale alla definizione delle dinamiche parlamentari. Collegata a questa teoria sono nate le riflessioni sul peso assunto dalla controfirma anche e, probabilmente soprattutto, dopo le recenti sentenze n. 200 del 2006 (Caso Bompressi) e 1 del 2013 (Caso Napolitano). V. sul punto i contributi di T.F. GIUPPONI, *Potere di*

complesso delle risultanze individuate dalla dottrina e dall'insieme degli interrogativi che ruotano intorno all'art. 88 e che afferiscono alla prassi quirinalizia si potrebbero, però, trovare delle nuove indicazioni risolutive anche per il tramite dell'azione "riflessa" degli Uffici del Segretariato Generale per una serie di ragioni.

Innanzitutto, la prerogativa in questione, pur consistendo in un momento per così dire "traumatico" di scissione del legame intercorrente tra il corpo elettorale e l'assemblea rappresentativa, presenta elevati margini di flessibilità interpretativa rinvenibili dalla prassi degli organi costituzionali interessati, consentendo, quindi, agli organi del Segretariato a supporto del Presidente di poter agire entro un modulabile ma sempre presente margine di manovra. In secondo luogo, e come già accennato, le ragioni storiche, la scarna procedimentalizzazione indicata dal testo costituzionale, l'importante esperienza costituzionale ricavabile, appunto, dalla prassi e l'obbligo di controfirma hanno illustrato come tra Presidente della Repubblica, Camere e Governo si instauri un rapporto di necessario contatto e cooperazione nel decidere se si addivenga o meno all'esercizio finale della prerogativa. E, infine, la necessaria cooperazione tra gli organi in questione, presa dal punto di vista della meccanica sia *intra moenia Quirinalis*, come motore essenziale dell'istruttoria e del potere di informarsi del Capo dello Stato, che di quella "diplomatica", di dialogo e di raccordo, che agisce *extra moenia Quirinalis* e che ricalibrerebbe meglio quella che è la posizione effettiva avutasi dal Presidente sui vari profili dell'art. 88, quali la paternità effettiva dello scioglimento e la ricerca dei presupposti di natura costituzionale.

Seguendo queste tracce, si cercherà di ricavare i tratti della prassi degli organi del Segretariato in supporto all'agire del Capo dello Stato in modo da, come tentato con il potere di rinvio e il potere di grazia, ricostruire le finalità degli indirizzi presidenziali di partenza. Anche in questo caso valgono le note metodologiche usate con le prerogative già esaminate: fonti principali nei reperti archivistici ufficiali, testimonianze e in riscontri non smentiti operati dalle cronache istituzionali curate dai giornalisti quirinalisti, ripercorrendo, lì dove è possibile e documentabile, le esperienze dei singoli Presidenti e dei loro rispettivi Segretariati.

1. 1953-1972: il Segretariato a supporto *intra moenia* delle decisioni presidenziali

Il primo trentennio di storia repubblicana con riguardo all'art. 88 ha visto il mantice della fisarmonica dei poteri del Quirinale modularsi in maniera più ristretta, se-

grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere, in *Forum di Quad. cost.*, 2006; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo*, cit.

guendo i canoni della regola aurea individuata da Giuliano Amato. Infatti, il potere di scioglimento anticipato non si è manifestato entro la corrente del potere anche sostanzialmente presidenziale, ed ha assunto connotati molto più vicini alla effettiva titolarità in capo al blocco di maggioranza (relativa in gran parte delle occasioni) entro il Parlamento¹³⁴. Questo almeno fino allo scioglimento anticipato del 1972, dove anche l'attività del Segretariato, vista la necessità di calibrare entro gli indirizzi presidenziali, ha dato un contributo, anche se non esternamente tracciabile in maniera molto netta e definita, comunque interessante e significativo sul piano delle attività *intra moenia* per la definizione di importanti canoni di merito e procedurali per l'esercizio della detta prerogativa.

Nei primi scioglimenti anticipati a cura di Einaudi e Gronchi, rispettivamente nel 1953 e 1958, emersero *in toto* i limiti dell'azione presidenziale rispetto all'art. 88 alla presenza di solidi meccanismi convenzionali intra-parlamentari e di una altrettanto solida stabilità di una coalizione di maggioranza; un altro fattore, però, che ha influito notevolmente, andrebbe ascritto anche all'inesperienza dei primi anni di vigenza costituzionale con assenza di precedenti¹³⁵. Infine, negli scioglimenti citati altro elemento riguardava la diversa durata della legislatura delle due Camere con sei anni per il Senato: fino alla riforma costituzionale grazie all'art. 3 legge cost. n. 2 del 1963, che ha riformato l'art. 60 Cost. allineando la durata di entrambe a cinque anni, si poneva il problema di provvedere allo scioglimento anticipato del solo Senato per consentire l'elezione simultanea di entrambi i rami del Parlamento¹³⁶.

¹³⁴ P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996; Id., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, 1, 1988; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, 192-193; G.F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Giuffrè, Milano, 1973, 205; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 658-659.

¹³⁵ Sulle difficoltà e sull'importante opera di costruzione ermeneutica di spazi costituzionali lasciati alla prassi presidenziale si rinvia alla sezione I del presente capitolo e a N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 70; L. EINAUDI, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica*, cit., 647-648; R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, cit., 390 ss., N. PICELLA, *Luigi Einaudi nel ricordo di un suo collaboratore*, cit., 180; G. LIMITI, *Il Presidente Professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, cit., 102.

¹³⁶ In Costituente la diversa durata delle due Camere si ottenne grazie all'emendamento Nitti sull'art. 58 al progetto di Costituzione votato il 24 settembre 1947 dalla seconda Sottocommissione per la Costituzione. In Assemblea vi fu il tentativo finale di Meuccio Ruini di riallineare la durata delle due Camere ma l'idea alla base dell'emendamento Nitti resistette. La stessa idea fu quella che accompagnò il complesso delle discussioni sulla natura del Senato e sulla necessità di imporre una differenziazione sia nelle modalità di elezione (sistema con collegi uninominali), sia nella legittimazione (su base regionale) e infine anche nella durata. Quest'ultimo punto avrebbe rimarcato la presenza del Senato "differenziato" come una sorta di garanzia contro possibili prevaricazioni della maggioranza parlamentare: un altro elemento razionalizzante, di contrappeso e di prevenzione per la forma di governo parlamentare. V. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti della Costituente sull'elezione del Senato della Repubblica)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, 11; A. MANZELLA, *Un'anomalia tutta italiana*, in *la Repubblica*, 23 gennaio 2014;

Einaudi era arrivato allo scioglimento simultaneo di entrambe le Camere nel 1953 sulla base di un'altra ragione, ossia di consentire al corpo elettorale di eleggere entrambe le Camere simultaneamente, vista la nuova riforma elettorale data dalla legge n. 148 del 1953 e fortemente voluta dalla maggioranza centrista del Governo De Gasperi I; questa legge aveva la peculiarità di applicarsi solo alla Camera dei deputati, lasciando invariata la normativa per il Senato con elezione seguendo il criterio dei collegi uninominali. All'indomani dell'approvazione e della promulgazione della legge da parte di Einaudi, lo stesso Presidente ha provveduto il 2 aprile 1953 a sciogliere anticipatamente il Senato consentendo elezioni simultanee¹³⁷. Lo scioglimento veniva accompagnato e spiegato da due comunicati, prodotti rispettivamente dal Quirinale e da Palazzo Chigi nei quali si dava conto della necessità per gli elettori di esprimersi simultaneamente su entrambe le Camere *a fortiori* dopo il cambiamento del sistema elettorale per Montecitorio¹³⁸.

Dal riscontro di attività interne o esterne del Segretariato sui retroscena dell'intervento di Einaudi si evince come l'episodio abbia costituito un valido precedente e che sia, poi, risultato sintomatico di come, malgrado le polemiche di natura politica che scaturirono dall'approvazione della cd. "legge truffa", si era riscontrata, filtrando le intenzioni tramite i comunicati, una comune veduta sulla necessità di procedere allo scioglimento anticipato del Senato¹³⁹. In particolare, emergeva il ruolo preponderante del partito di maggioranza relativa e della *leadership* degasperiana, che prese l'iniziativa e se ne assunse la responsabilità politica di far sì che si arrivasse alle elezioni simultanee una volta approvata la riforma elettorale¹⁴⁰.

Portale storico della Camera dei Deputati- <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F> o in versione cartacea v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati, 1979, IV, 3183.

¹³⁷ Le critiche verso Einaudi furono numerose e probabilmente fin troppo veicolate a causa dell'intreccio inevitabile con il mancato rinvio alle Camere della legge n. 148 del 1953. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 92; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 55; mentre un'idea dell'agire di Einaudi più distaccato dalla vicenda della legge elettorale non rinviata L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 661; G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, IV, 1953, 98; L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 44; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, 126.

¹³⁸ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 334; E. CHELI, *Art. 89*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1983, 132; G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 94.

¹³⁹ Tracce di rapporti tessuti dal Segretario Generale Carbone per conto di Einaudi si hanno nei memoriali di Einaudi e nelle sue riflessioni appuntate in merito alla legittimità costituzionale o meno del sistema elettorale maggioritario di cui alla legge n. 148 del 1953. Si dà conto di incontri avuti in via informale nell'aprile 1953 prima delle elezioni politiche con De Gasperi su intercessione del Segretario Generale Carbone. <https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/discorsi/Einaudi.html#page/384/mode/2up>. V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, Bulzoni, Roma, 2005, 400 e ss. (in formato ebook seguendo il link riportato in calce).

¹⁴⁰ L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Conve-

Con lo scioglimento del 1958 si era riproposto il tema dell'allineamento delle elezioni politiche per entrambe le Camere ma sulla base di presupposti politico-istituzionali differenti, non sussistendo la presenza di una riforma elettorale per uno dei due rami del Parlamento. Il tema si era legato alle difficoltà per il Governo monocolore Dc con appoggio esterno della destra Msi, allora guidato da Adone Zoli, di poter svolgere il proprio mandato e alla susseguente decisione della segreteria Dc, guidata da Fanfani, di procedere al simultaneo rinnovo delle due Camere per scongiurare i rischi di squilibrio di peso dell'allora partito di maggioranza relativa nei due rami assembleari¹⁴¹. Il decreto di scioglimento del marzo 1958 non è stato accompagnato da comunicati, ma è rinvenibile sottotraccia l'attività di supporto svolta dal Segretario Generale Moccia e dal Consigliere per gli Affari giuridici Cosentino, che hanno dato con specifiche istruttorie alcuni riferimenti importanti alla prassi costituzionalmente più conforme da seguire per il Presidente. Sono interessanti gli appunti lasciati a firma di Cosentino all'attenzione del Presidente Gronchi sull'irritualità e sulla non conformità al dettato costituzionale dell'art. 88 delle richieste di scioglimento anticipato: negli appunti stilati nel giugno e settembre 1957 il Segretariato suggeriva al Presidente di non considerare richieste non suffragate da valide argomentazioni sul piano politico, permanendo secondo il disegno costituzionale un'importante margine di autonomia decisionale del Presidente all'atto di scioglimento¹⁴². A margine di questi appunti il richiamo era fatto anche con riguardo al peso da attribuire alle opinioni dei Presidenti delle due Camere (nel caso specifico vennero attribuite indiscrezioni a Merzagora, Presidente del Senato, di aver anticipato le sue idee a favore dello scioglimento) come pareri obbligatori, non vincolanti e come ogni possibile fuga di

gno (Messina-Taormina 25, 26, e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985, 178; L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., 46; G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 91-93; T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., 1720; P. CALDERISI, *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, 92 e ss.

¹⁴¹ In particolare, nell'estate del 1957 era stato richiesto da parte di alcuni esponenti della maggioranza uno scioglimento anticipato delle due Camere con data in bianco proprio nel mentre delle consultazioni presidenziali per la nomina del Governo Zoli: situazione poi scongiurata dalla quadra trovata in seno al direttivo Dc sull'opzione Zoli con governo monocolore v. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 13-14; E. SPAGNA MUSSO, *Cronache di una crisi di governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rass. dir. pubbl.*, 3, 1957; L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato. I poteri presidenziali e governativi ex art. 88 Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958, 350 ss.; ID., *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in *Giur. cost.*, 1960, 442-443.

¹⁴² Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6-Scioglimento delle Camere- Gronchi 1958. Gli appunti sono datati 13 giugno 1957 e 5 settembre 1957 a firma autografa del Consigliere giuridico Cosentino di cui si riporta testualmente l'inciso finale: “[...] Una simile scorrettezza equivarrebbe, infatti, a vera e propria violazione dell'ordine costituzionale poiché il potere legislativo sconfinerebbe esercitando un'indubbia pressione morale, nell'ambito dei poteri del Capo dello Stato; il quale non sarebbe più perfettamente libero di volere come la Costituzione ha inteso, demandando a lui solo l'esercizio della massima funzione di controllo e di equilibrio-costituzionale”.

notizie da parte di uno dei due Presidenti potesse essere altresì lesiva dell'autonomia decisionale del Quirinale¹⁴³.

In un'altra serie di appunti il Segretariato (con importante indicazione in calce di "approvato dal Presidente in data 15 marzo 1958") si è individuata una serie di interessanti rilievi sul piano procedimentale. Questi appunti erano stati forniti nei giorni precedenti allo scioglimento anticipato del Senato e consigliarono al Presidente una certa procedimentalizzazione della prassi successiva: tra queste alcune di immediata logicità come il ricevimento separato prima dei Presidenti delle Camere e successivamente di quello del Consiglio, mentre altre si sarebbero rivelate prassi fondamentali come la comunicazione del decreto di scioglimento ai Presidenti a cura del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e la redazione di un comunicato stampa del Quirinale successivo a quello di Palazzo Chigi e "concordato" con quest'ultimo nei suoi contenuti¹⁴⁴. Quest'ultimo punto indica come nel caso concreto si sia proceduto a scioglimento sulla base di un allineamento di vedute sulla posizione politico-istituzionale del partito di maggioranza relativa, permanendo, comunque, un margine di valutazione autonoma del Quirinale, anche alla luce del non scioglimento e delle rivendicazioni fatte dagli uffici verso il Presidente con riguardo all'autonomo e soggettivo margine di apprezzamento dell'estate precedente, e nella necessità, malgrado l'intesa, di concordare e legare le dichiarazioni da effettuare successivamente al decreto di scioglimento.

Il tema dello scioglimento, proveniente in prevalenza dalle forze di maggioranza, ha permeato la prassi fino alla fine anticipata della legislatura nel 1972 sotto la Presi-

¹⁴³ Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6-Scioglimento delle Camere-Gronchi 1958. L'appunto in questione è quello del 13 giugno 1957 dove ad alcune idee che sarebbero state ribadite anche negli appunti di settembre '57 il Segretariato mosse alcune considerazioni sul ruolo dei Presidenti delle due Camere: "[...] Scorretto appare il fatto di aver espresso in un o.d.g. (quello approvato dal gruppo parlamentare del PSDI) un apprezzamento quasi impegnativo sulla possibilità di scioglimento delle Camere, che non è una funzione ma vero potere del Capo dello Stato, in quanto atto autonomo e cioè di iniziativa presidenziale con sola controfirma governativa". In particolare, il Segretariato espresse al Presidente il proprio disappunto per la richiesta di scioglimento in bianco presentata da Zoli e per le indiscrezioni filtrate dalle Presidenze delle due Camere come testimoniano gli appunti di settembre: "[...] Deplorevole ed irriguardosa, oltre che lesiva dell'ordine, sarebbe quindi qualsiasi anticipazione che uno dei Presidenti delle Camere facesse sul proprio orientamento in proposito, ed ancor di più lo sarebbe ogni atto attraverso il quale uno dei Presidenti mirasse a provocare la manifestazione di opinioni sull'argomento in seno alla propria Camera".

¹⁴⁴ Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6-Scioglimento delle Camere-Gronchi 1958. Lo schema fornito dal Segretariato riporta in calce un'approvazione autografa con indicazione "approvato dal Presidente in data 15.3.58. È una serie di punti che calendarizzano e definiscono i vari passaggi procedurali da seguire. Come citato nel testo i punti più interessanti sono il n. 4 e il n. 5 che ivi si riportano: "[...] 4) Mentre il Consiglio dei Ministri è riunito il Segretario Generale si reca a comunicare ai Presidenti del Senato e della Camera che il Capo dello Stato ha firmato [...] 5) Subito dopo il Presidente del Consiglio rende alla stampa le dichiarazioni concordate e contemporaneamente il Quirinale dirama il comunicato stampa predisposto [...]".

denza Leone. Precedentemente, si era avuta la riforma costituzionale dell'art. 60 che allineava la legislatura di entrambe le Camere e che riportò l'ambito dello scioglimento dalla semplice necessità di "logistica costituzionale" all'estrema eventualità di ripristinare la funzionalità delle Camere e come arma di risoluzione di momenti di stallo istituzionale insanabile delle Camere¹⁴⁵.

2. Gli scioglimenti anticipati tra il 1976 e il 1983: la spirale degenerativa partitocratica e le soluzioni indicate e proposte dal Quirinale con il supporto del Segretariato

Il 1976 ha segnato per la Presidenza Leone un importante banco di prova. Le prime avvisaglie dello scandalo *Lockeed*, che avrebbero investito il Quirinale sino al termine del settennato, e il logoramento ormai definitivo della formula del centro-sinistra con i primi veri dubbi sull'effettività e sull'utilità per le future formule di governo di perseverare nella *conventio ad excludendum* verso il Pci generavano numerosi stalli istituzionali, in cui i meccanismi convenzionali inter-partitici sempre più erosi dalle aule parlamentari non sarebbero più riusciti a proporre autonomamente soluzioni valide per il lungo periodo¹⁴⁶. Il Governo Moro V è stato l'esecutivo in carica che nel 1976 affrontava una crisi e venne colpito proprio dalla sempre più accesa dialettica tra la Dc e il Psi, che in quel caso non partecipava direttamente all'esecutivo ma che avrebbe deciso di lì in poi di provare l'arma dei franchi tiratori nelle aule parlamentari alla prima verifica di voto utile.

La Presidenza Leone a differenza dello scioglimento del 1972 prima faceva filtrare indiscrezioni sulla preoccupazione per il mancato dialogo tra le forze di centro-sinistra, ma si proponeva in maniera più attiva verso la fine dell'aprile 1976 e alla vigilia di un'importante verifica parlamentare voluta dalla Dc e da Moro. Si fa riferimento ad una serie di incontri informali tenutisi al Quirinale con Moro e con Pertini, Presidente della Camera, dove il Capo dello Stato con il Presidente del Consiglio in procinto di dimettersi rimarcava assieme ai suoi collaboratori del Segretariato (presenti agli incontri e probabile fonte delle indiscrezioni a mezzo stampa) di dover garantire trasparenza e rigore nella regolamentazione e nella parlamentarizzazione della crisi in

¹⁴⁵ L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983; P. CALANDRA (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quad. cost.*, 1, 1988, 23 e ss.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 177-178.

¹⁴⁶ P. CALANDRA, (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, cit.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 181; M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1358; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 254 e ss.

modo da garantire al Quirinale la più ampia copertura costituzionale all'atto dello scioglimento anticipato¹⁴⁷. Dalla rassegna stampa filtravano, comunque, altri malumori nei giorni precedenti, in quanto dagli ambienti del Quirinale si avrebbe mostrato il suo *self-restraint* nel trovarsi nella situazione di ricevere richieste di scioglimento con il solo avallo del partito di maggioranza relativa senza verifiche parlamentari che lasciassero intendere un consenso generalizzato delle Camere alle urne anticipate¹⁴⁸.

Espletata questa particolare *suasion* per canali informali, le dimissioni di Moro del 30 aprile hanno portato a delle consultazioni lampo tenutesi nella mattinata del primo maggio 1976, dove Leone otteneva anche l'*endorsement* dell'area comunista, desiderosa di cavalcare l'onda elettorale favorevole dopo l'ottimo risultato delle amministrative del 1975, e dell'area socialista decisa a mettere spalle al muro la Dc sulla programmazione economica e sul dialogo con il Pci¹⁴⁹. Il decreto di scioglimento era arrivato nel pomeriggio stesso del primo maggio 1976.

Interessanti riscontri si sono avuti nella fase di gestione del periodo elettorale e degli interventi del Quirinale per evitare scontri istituzionali e situazioni di squilibrio a sfavore delle minoranze partitiche. Sul piano della gestione immediata post-scioglimento è rintracciabile l'attività del Segretariato sul monitoraggio dei lavori parlamentari sull'approvazione dei provvedimenti economici che causarono la crisi: gli appunti sono riferibili a istruttorie svolte dal Capo degli Affari giuridici, Chieppa, e riferivano al Presidente Leone dei provvedimenti a carattere urgente da approvare entro la fine della legislatura, valutando anche i limiti ai poteri normativi dell'Esecutivo in regime di *prorogatio*¹⁵⁰. Quest'ultimo elemento riprova il costante allarme quirinalizio per l'eventuale emersione di stalli istituzionali e di gestione della fase politica post-elettorale. Altro riscontro lo si è avuto per quanto riguarda la partecipazione dei partiti di minoranza ed extra-parlamentari. Si tratta del caso del Partito Radicale che fin dal giorno del decreto di scioglimento espresse con lettere indirizzate al Quirinale il proprio sfavore alle urne anticipate, ma che si ritrovava penalizzato nella parteci-

¹⁴⁷ V. Archivio storico del Quirinale, AC XII 6, Scioglimento delle Camere-Presidenza Leone, D.B., *Ora decida la Dc*, 28 aprile 1976, in *La Nazione* del 28 aprile 1976, Deciso il dibattito parlamentare, dove si dà conto del lungo colloquio tra Moro e Leone sulla parlamentarizzazione della crisi; F. DAMATO, *Conversazione di Leone con Moro. Domani il dibattito alla Camera*, 28 aprile 1976.

¹⁴⁸ V. Archivio storico del Quirinale, AC XII 6, Scioglimento delle Camere-Presidenza Leone, C. BAZZANI, *Il Settimanale*, 16 marzo 1976, *Come e quando le urne?*; A. SENSINI, *A Leone non piace sciogliere le Camere-La crisi dal punto di vista del Quirinale*, 13 aprile 1976, dove in quest'ultimo pezzo di cronaca quirinalista si ricava come da indiscrezioni dei collaboratori presidenziali siano emersi il dissenso verso gli orientamenti dell'arco costituzionale parlamentare.

¹⁴⁹ Già alla vigilia del colloquio e prima della verifica parlamentare erano emersi i malumori di Pci e Psi a continuare la via della Dc e di Moro. V. Archivio storico del Quirinale, AC XII 6, Scioglimento delle Camere-Presidenza Leone, v. M.A., *Negative risposte di Psi e Pci sul confronto parlamentare*, in *Il Popolo*, 27 aprile 1976; A. AIROLDI, *Mentre il Psi e il Pci confermano il "no" alla Dc*, in *La Nazione*, 27 aprile 1976; v. anche *Il Corriere della Sera* e *Paese Sera* della medesima giornata.

¹⁵⁰ Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6, Scioglimento delle Camere-Presidenza Leone.

pazione alla Tribuna elettorale tv durante la campagna prima del voto. Si documenta dell'intervento quirinalizio nel maggio 1976 per il tramite del Segretario Generale Picella verso la Commissione parlamentare di vigilanza del sistema radiotelevisivo per far sì che si potesse tentare la via collaborativa alla *par condicio*¹⁵¹.

Si registra in quest'ultimo scioglimento a carico del Presidente Leone un maggiore margine di autonomia valutativa o quantomeno un tentativo di far valere maggiormente il proprio dissenso e l'agire obbligato di fronte ad una richiesta di scioglimento sorretta consensualmente da quasi tutto l'arco costituzionale dei partiti¹⁵². Il Segretariato, poi, sia nella sua attività istruttoria *intra moenia* che nei momenti di raccordo diplomatico *extra moenia Quirinalis* aveva dato i primi segnali di un tentativo di smarcamento politico-istituzionale dalle dinamiche logoranti partitocratiche.

Nel proseguimento della linea temporale degli scioglimenti, Pertini, come il suo predecessore, doveva sciogliere le Camere anticipatamente in due occasioni e, precisamente, nel 1979 e nel 1983. Nel primo scioglimento la situazione politico-istituzionale aveva raggiunto livelli molto alti di allerta all'indomani del sequestro Moro e delle difficoltà evidenti nel proseguire con la strada del compromesso storico. La crisi si era verificata nei riguardi del Governo Andreotti IV, nato appunto nel 1978 nei giorni del sequestro Moro e che tentava la via del dialogo tra Dc e Pci inaugurando la stagione della solidarietà nazionale. La miccia scattata alla fine del gennaio 1979 a causa del mancato ingresso della formazione comunista nei quadri ministeriali si risolveva nelle dimissioni di Andreotti dato il ritiro dell'appoggio esterno comunista all'esecutivo a formazione centrista¹⁵³. Dagli inizi di febbraio 1979 sino allo scioglimento anticipato del 2 aprile 1979 Pertini, dando fondo anche all'attivismo del suo Segretario Generale Antonio Maccanico, ha adoperato vari tentativi di incarico per scongiurare la fine anticipata della legislatura.

Innanzitutto, con il reincarico ad Andreotti "senza riserve" e con consultazioni molto brevi (stralciando dalla lista le consultazioni degli ex *Premier*) Pertini tentò la via della ripresentazione dello schema di gabinetto dimissionario, sondando l'assoluta insanabilità del contrasto Dc e Pci sul nome di Andreotti¹⁵⁴. In concomitanza

¹⁵¹ Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6, Presidenza Leone-Scioglimento delle Camere, v. *Il Tempo* e *Il Giornale* del 20 maggio 1976.

¹⁵² Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6, Presidenza Leone-Scioglimento delle Camere, molto critica verso l'operato e l'atteggiamento del Presidente la cronaca quirinalista v. A. AVOR, *La scontata decisione di Leone dopo una rapida consultazione*, in *Corriere della Sera*, 2 maggio 1976; F. COSENTINO, *Precedente pericoloso*, in *Il Tempo*, 16 maggio 1976. Critica anche L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, cit., 51 e ss., mentre spezza una lancia in favore di Leone confutando il mancato intervento E. CHELI, *Art. 89*, cit., 133.

¹⁵³ M. RODRIGUEZ, *Dalle dimissioni del quarto Governo Andreotti alla formazione del quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giur. cost.*, 1, 1979, 133 ss.

¹⁵⁴ Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6, Scioglimento delle Camere-Presidenza Pertini, v. L. BIANCHI, *Berlinguer ha respinto le proposte di Andreotti*, 16 febbraio 1979, in *L'Espresso*, *Ma Pertini*

con il periodo di riflessione sulla prima proposta pertiniana si muoveva il Segretario Generale Maccanico, tentando di tessere una solida tela di contatti e di relazioni tra le forze politiche papabili alla maggioranza e papabili per l'affidamento di futuri incarichi a formare il governo. Infatti, il 17 febbraio 1979 Maccanico nei suoi diari documenta di incontri da lui tenuti con Piccoli (Dc) e La Malfa (Pri) per provare la via del sostegno monocolore ad Andreotti e valutare la fattibilità¹⁵⁵. Anche a mezzo stampa è emersa sull'attivismo di Maccanico e su come si sarebbe mosso in maniera molto dinamica per dare corso agli indirizzi presidenziali, rinvenibili nella assoluta non volontà di sciogliere le Camere e di tentare la via dell'incarico ad una personalità "laica" per la risoluzione dell'impasse¹⁵⁶.

La rinuncia di Andreotti, che incassava il no del Pci a formule di governo replica del suo quarto esecutivo, aveva portato Pertini a rivoluzionare sul piano delle convenzioni costituzionali l'affidamento dell'incarico puntando sul laico non Dc, Ugo La Malfa. La scelta, improvvisa per alcuni commentatori, ma preannunciata dalla indiscrezioni filtrate a mezzo stampa, induceva Maccanico ad agire al di fuori delle mura quirinalizie per convincere le forze politiche della bontà della scelta nuova del Presidente¹⁵⁷. In verità, lo stesso Segretario Generale riferisce nel suo memoriale di aver parlato in data 20 febbraio 1979 (il giorno prima dell'incarico) privatamente con La Malfa per testare la sua disponibilità malgrado gli scetticismi sulle possibilità di successo. Nei giorni successivi tra il 24 e il 27 febbraio 1979 Maccanico ha, poi, tentato di far valere le ragioni presidenziali verso i partiti provando a superare i vari veti incrociati che si vennero a creare, in particolare sulla corrente andreottiana della Dc spingendo molto nell'intermediazione con la segreteria democristiana guidata da Zaccagnini¹⁵⁸. La successiva rinuncia di La Malfa dopo aver tentato di superare i blocchi portava il Segretario Generale a riflettere e prospettare al Presidente lo scioglimento anticipato come unica soluzione costituzionalmente praticabile; ma, vista l'insistenza presidenziale sul provare a costituire un governo di emergenza ad ampio consenso parlamentare, Maccanico aveva ripreso a tessere la tela, in particolar modo con le segreterie dei partiti maggiori,

quale sceglierà? Dietro le quinte delle consultazioni, 7 febbraio 1979, dove in quest'ultimo pezzo vengono filtrate indiscrezioni dai collaboratori di Pertini su quelle che potrebbero essere le future scelte a parte il reincarico ad Andreotti: venivano citati espressamente l'incarico ad una personalità laica ed un governo istituzionale. Tentativi che sarebbero stati espletati con la complice diplomazia del Segretario Generale.

¹⁵⁵ A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, Il Mulino, Bologna, 2014, 51-53. In linea con le indiscrezioni la testimonianza diretta di Maccanico dei primi sondaggi con Ugo La Malfa.

¹⁵⁶ V. nota 276.

¹⁵⁷ Sul punto v. A. MANZELLA, *Il tentativo di La Malfa*, Il Mulino, Bologna, 1979; A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, cit., 53-54.

¹⁵⁸ V. nota 157 di cui sopra.

proponendo alla guida del governo una personalità autorevole e il massimo coinvolgimento e collaborazione delle forze politiche¹⁵⁹.

Dal 4 all'8 marzo queste "consultazioni informali e sotto-traccia" hanno occupato l'agenda del Segretario Generale che riferiva nell'ultimo giorno indicato le risultanze al Presidente, suggerendo l'affidamento dell'incarico ad una personalità interna alla Dc ma "super partes". La decisione di Pertini è stata però di colore diverso, poiché dava corso ad una nuova opera di "ingegneria costituzionale", come definito da alcuni commentatori, con il noto "incarico a tre"¹⁶⁰: convocazione al Quirinale contestuale di Saragat, La Malfa e Andreotti con incarico per la Presidenza ad Andreotti e alla vice Presidenza per l'ex inquilino del Quirinale e il precedente incaricato. Pertini tracciava così la via del tripartito di centro-sinistra, ma incontrava il dissenso di Maccanico nell'indicazione dei due vice-Presidenti e negli equivoci creati sul piano sia giuridico-costituzionale che politico¹⁶¹; per limitare "i danni" Maccanico ha riportato di una serie di incontri con le segreterie partitiche e con la Presidenza del Senato nelle persone del Presidente Fanfani e del Segretario Generale di Palazzo Chigi, Gaetano Gifuni, per sondare i numeri e registrare le impressioni politiche¹⁶².

Malgrado la costituzione del governo, il tentativo era naufragato con la bocciatura proprio in Senato il 31 marzo. Con l'ultima bocciatura parlamentare Pertini si era rassegnato allo scioglimento anticipato non prima di aver fatto filtrare tramite i suoi collaboratori e a mezzo stampa il profondo rammarico e dissenso verso il blocco parlamentare creatosi¹⁶³. In ultima analisi, Maccanico ha istruito per il Presidente alcuni appunti sul problema della concomitanza tra le elezioni politiche e le prime elezioni per il Parlamento Europeo, dopo che venne sollevata la questione nelle forze di maggioranza¹⁶⁴.

¹⁵⁹ A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, cit., 55-57.

¹⁶⁰ A. MANZELLA, *Il tentativo di La Malfa*, cit., 1979, A. BALDASSARRE, *La crisi di governo e il Parlamento*, in *Dem. dir.*, 2, 1979, 299-308; P. BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quad. cost.*, 2, 1981, 365 ss.; P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 3, 1981, 585-586. In rassegna stampa significativi i commenti favorevoli di S. TOSI, *Il punto costituzionale*, in *La Nazione*, 8 marzo 1979, dove l'autore conia il termine citato in testo di "ingegneria costituzionale", seguito da RODOTÀ e BASSANINI, *L'ultimo tentativo*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 1979.

¹⁶¹ A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, cit., 56, dove sulla chiamata di Saragat a vice Presidente del Consiglio l'allora Segretario Generale sottolinea come tentò di scongiurare Pertini.

¹⁶² *Ibidem*, 56-58. Sul ruolo di Fanfani come Presidente del Senato interessante anche la sua testimonianza diretta delle consultazioni. Articolo archiviato e vistato dal Segretario Generale l'8 aprile 1979. Intervista concessa a *Repubblica* del 4 aprile 1979.

¹⁶³ Archivio Storico del Quirinale, AC XII 6, Scioglimento delle Camere-Presidenza Pertini. Dove la rassegna stampa dell'*Unità* del 3 aprile 1979 e su *L'Avvenire* del medesimo giorno riportano le indiscrezioni da fonti del Quirinale sul profondo rammarico di Pertini nel non essere riuscito a sciogliere le Camere.

¹⁶⁴ *Ibidem* v. nota precedente.

Nel 1983 lo scioglimento anticipato avrebbe segnato di lì in poi l'affermazione della formula di governo pentapartitica tra le forze centriste e di estrazione socialista (Dc-Psi-Pli-Pri-Psdi). La fine anticipata della legislatura era avvenuta nella primavera del 1983 con la crisi del Governo Fanfani V nato sotto l'egida della decantazione politica a seguito delle continue tensioni tra Dc e Psi: in precedenza nell'estate del 1982 il Governo Spadolini I, primo Governo a guida laica della storia repubblicana, ricevette una nomina per un secondo Governo a causa dei dissidi tra i due partiti maggiori della coalizione pentapartitica.

L'esecutivo guidato da Fanfani non vedeva la partecipazione repubblicana dopo lo strappo a seguito delle dimissioni di Spadolini del novembre 1982, ma per le medesime ragioni che hanno portato alla nascita dell'esecutivo di Fanfani si era arrivati ad una nuova crisi di governo. In quest'arco temporale Maccanico, che aveva giocato già un ruolo determinante nel ricucire i rapporti della coalizione nel secondo governo Spadolini nella crisi dell'estate precedente, sondava i malumori della maggioranza ricevendo richieste di scioglimento anticipato delle aree socialiste e repubblicane: richieste che avrebbero ricevuto lungo tutto il mese di aprile 1983 un sempre più largo consenso¹⁶⁵. Il 13 aprile 1983 Spadolini veniva contattato da Maccanico e sollecitato a porsi come pacificatore degli animi per un governo che chiudesse la legislatura, ma al suo no irremovibile emergevano anche gli avalli della Dc e del Pci allo scioglimento anticipato¹⁶⁶.

Sotto la spinta di Pertini, altrettanto irremovibile nel garantire una parlamentarizzazione¹⁶⁷ della crisi, Maccanico proponeva a Fanfani di presentarsi alle Camere per dare comunicazioni espresse alle assemblee e ricevere dalla quasi totalità dell'arco costituzionale il via libera alla dimissioni e lo scioglimento. Da Maccanico si è data indicazione ai partiti di alcune soluzioni per il futuro governo elettorale, ricevendo indicazioni positive in tal senso che avrebbe poi riferito al Presidente¹⁶⁸: Pertini, nonostante il lavoro diplomatico di preparazione, proponeva un ultimo tentativo affidando un incarico esplorativo al Presidente del Senato, Morlino, il 2 maggio. Dalla penna di Maccanico affiora quello che è stato un momento di distacco dalla decisione presidenziale, che fu sconsigliata dal Segretariato¹⁶⁹ per non creare ulteriori tensioni in vista del nuovo appuntamento elettorale, che arrivò visto il fallimento pronosticato di Morlino e il decreto di scioglimento del 4 maggio.

¹⁶⁵ A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, cit., 282-284.

¹⁶⁶ *Ibidem*, 287, dove si riportano degli incontri del 19 aprile con le segreterie di e soprattutto Pci, in cui Maccanico ottenne indicazioni molto favorevoli allo scioglimento.

¹⁶⁷ Sulla prassi pertiniana di quest'ultimo periodo del settennato v. P. ARMAROLI, *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quad. cost.*, 3, 1983, 400-406; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., 247.

¹⁶⁸ A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, cit., 290. I contatti si tennero informalmente alla vigilia e durante il dibattito parlamentare in Senato tra il 29 e il 30 aprile 1983.

¹⁶⁹ *Ibidem*, 291.

Quest'ultimo scioglimento, se visto dal punto di vista della meccanica della prassi della coalizione di maggioranza, sembrerebbe riferirsi ad un caso "fisiologico" di auto-scioglimento effettivamente di matrice governativa¹⁷⁰. Per quanto sia corretto, permane comunque il distacco manifesto del Capo dello Stato e della sua prassi, per il tramite del Segretariato, di respingere questa visione e tentare di mediare e proporre soluzioni ai continui logorii e stalli istituzionali venutasi a creare dalle torsioni assembleariste della forma di governo, in cui il comitato esecutivo della maggioranza, cioè il Governo, non avrebbe più risposto al partito entro il gruppo parlamentare, ma bensì alle segreterie delle varie compagini. Interessante notare come la testimonianza resa da Maccanico indichi come i connotati dei più stretti collaboratori presidenziali impongono un elevato dinamismo e possibilità di ricercare e studiare soluzioni sempre più originali per prevenire blocchi e stimolare alla collaborazione tra le forze politiche.

3. Lo scioglimento anticipato del 1987: un momento di consolidamento e raccolta delle prassi precedenti alla vigilia dell'atto finale del sistema partitocratico

Come il titolo suggerisce, lo scioglimento anticipato operato dalla Presidenza Cossiga nel 1987 ha rappresentato una tappa finale, che ha contribuito a consolidare una sorta di "acquis" quirinalizio delle innovazioni ed evoluzioni della prassi presidenziale in tema di prevenzione dello scioglimento. Infatti, in questo delicato frangente storico-politico, materializzandosi in maniera sempre più netto il logoramento del sistema pluripartitico e la deriva assemblearista del parlamentarismo italiano, il Quirinale si era costruito un sempre maggiore margine di autonomia, anche se non direttamente sfociabile in decisioni sostanzialmente presidenziali almeno sull'art. 88 Cost., ma pur sempre indicativo di un'emersione che solamente in una legislatura successiva avrebbe spostato il pendolo decisionale effettivo nelle mani del Capo dello Stato.

La crisi che portava allo scioglimento era nata dal riacutizzarsi delle sempre latenti tensioni tra Dc e Psi nell'ambito della coalizione pentapartitica che aveva sorretto per un lungo periodo di tempo l'esecutivo guidato da Bettino Craxi. Tra le due colonne della nuova formula di governo veniva definito in via convenzionale un cd. "patto della staffetta", ossia un accordo per l'alternanza alla guida del governo tra i due partiti maggiori iniziato nel 1983 con la guida socialista¹⁷¹. Cossiga, forte

¹⁷⁰ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 207 che conferma l'ipotesi dello scioglimento proveniente dall'assemblea e non procrastinabile.

¹⁷¹ Su tutti e sulle considerazioni in merito al cd. "patto della staffetta" v. E. BALBONI, F. D'ADDABO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova: 1985-1987*, Giuffrè, Milano, 1988; M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Cedam, Padova, 1989, 59 ss.; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2002, 98; P. CALANDRA, (a

delle innovazioni date dalla prassi dal predecessore Pertini e dal ripetersi di alcune situazioni che avevano segnato la prassi soprattutto negli anni Settanta, decideva di tentare la via della parlamentarizzazione e del dialogo collaborativo in modo da scongiurare lo scioglimento o di arrivare ad una decisione pressoché unanime dell'assemblea che gli garantisse una copertura costituzionale idonea¹⁷². In primo luogo, provava la via dell'incarico verso un Dc, Andreotti, in modo da sondare la possibilità di procedere alla staffetta chiesta dai democristiani, ma, malgrado il tentativo fosse durato parecchi giorni, si erano trovati molti veti incrociati dall'area laica e socialista e dovette rinunciare.

Il 27 marzo 1987 Cossiga ha optato per una posizione costituzionalmente analoga alle innovazioni pertiniane ma, politicamente, di rottura conferendo un incarico esplorativo alla Presidente della Camera, Leonilde Jotti, di area Pci. L'incarico ad una personalità istituzionale era stato anticipato da indiscrezioni filtrate a mezzo stampa e poi giustificato all'atto del conferimento da fonti interne del Quirinale riportati dalla cronaca quirinalista sulla base dell'acquisizione di chiarimenti delle posizioni politiche e di ricerca di una via collaborativa per la soluzione della crisi¹⁷³. Le consultazioni della Jotti procedevano in un clima di sfiducia verso l'incaricata, ma rimaneva costante il sostegno quirinalizio, come rivelarono fonti quirinaliste, affinché la Presidente della Camera potesse trovare spiragli risolutivi¹⁷⁴. Dall'otti-

cura di), *Lo scioglimento del 1987*, cit. Altri fattori di ordine istituzionali contribuirono ad arricchire il quadro: si sarebbero tenute nella tarda primavera del 1987 cinque consultazioni referendarie ex art. 75 della Costituzione di notevole impatto politico-istituzionale per la tenuta della maggioranza, visti i contenuti dei quesiti (due su tutti il cd. Referendum sul nucleare e sulla responsabilità civile dei magistrati) e le già silenti tensioni in attesa di un semplice casus belli per esplodere. V. sul punto A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 98 e ss., in cui gli autori danno conto del veto incrociato posto da De Mita sul patto della staffetta come contropartita ad un eventuale slittamento referendario. T. MARTINES, *Intervista*, in P. CALANDRA, (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, cit., 75; F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parl.*, 3-5, 1987, 10 ss.; P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 422.

¹⁷² Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22, v. N. PAOLONI, *Ora diventa una gara contro il tempo*, in *l'Unione Sarda*, 21 marzo 1983; v. *Il Giornale d'Italia*, Cossiga: i referendum non sono un buon motivo per sciogliere le Camere, 18 marzo 1987.

¹⁷³ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22. Il tema coinvolse la paternità della decisione della Jotti, attribuita dagli ambienti politici ai suggerimenti di De Mita, viste le dichiarazioni del suo portavoce Mastella, ma gli ambienti del Quirinale smentirono immediatamente queste voci attribuendo la decisione all'autonoma presa di posizione del Capo dello Stato. V. D. GRANCHI, *Andreotti rinuncia*, in *Il Giornale*, 26 marzo 1987, il quale preannuncia il mandato esplorativo a una personalità istituzionale sulla base di indiscrezioni filtrate dal Quirinale.

¹⁷⁴ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22. G. FERRARA, *Il colpo scena della Jotti*, in *Corriere della Sera*, 1 aprile 1987; P. LIGUORI, *E il presidente esploratore di soppiatto chiese un ultimo chiarimento a De Mita*, in *Il Giornale*, 1 aprile 1987; S. ROMITA, *Oggi la Jotti da Cossiga*, in *Il Mattino*, 31 marzo 1987; G. FASANELLA, *L'incarico alla Jotti*, in *L'Unità*, 28 marzo 1987, M. PALOCCI, *Decisione maturata in piena autonomia*, 28 marzo 1987, che riportò delle smentite dello staff del Quirinale sulle parole di Mastella che attribuì la paternità della decisione a De Mita e non

mismo del Quirinale era nata la prossima mossa malgrado la rinuncia della Jotti: Cossiga tentava la via pertiniana della parlamentarizzazione respingendo le dimissioni di Craxi e rinviandolo alle Camere. La manovra del Quirinale è stata co-gestita dal Segretariato generale del Quirinale, Sergio Berlinguer, elaborando una lettera che spingesse Craxi al rinvio durante il congresso socialista di Rimini: la missiva presidenziale era stata presa in carico dallo Segretario Generale che la recapitava al leader socialista¹⁷⁵.

Nel successivo dibattito il governo ha dovuto constatare il blocco da parte della Dc e le conseguenti dimissioni dei ministri democristiani protestando verso la possibilità di proseguire con la guida socialista: il risultato si è materializzato nel rinnovo delle dimissioni di Craxi. Di lì in poi per Cossiga si è tentata la via dell'incarico a personalità istituzionali sulla falsariga dell'incarico alla Jotti. Intorno al 10 aprile si materializzava una lunga serie di contatti telefonici con il Presidente del Senato, Fanfani, per convincerlo a ricevere l'incarico¹⁷⁶. La rinuncia, vista la non distensione politica e gli accesi scontri avuti proprio al Senato sul rinvio di Craxi, portavano il Presidente a virare su Scalfaro, a capo del dicastero degli Interni e noto per le sue posizioni "neutre" all'interno della Dc. Con la susseguente rinuncia di Scalfaro e la presa di posizione del Pci per un governo di gestione dei referendum, Cossiga aveva inizialmente pressato tramite il Segretariato e successivamente anche in prima persona nuovamente Fanfani ottenendo questa volta il sì¹⁷⁷. Il Presidente del Senato riusciva a costituire un governo minoritario e monocolore Dc con ministri di provenienza

a Cossiga. In generale la rassegna riportata diede conto dell'ottimismo filtrato dagli ambienti quirinalizi sul lavoro di esplorazione della Jotti e del monitoraggio sui lavori del congresso socialista di Rimini. Dalla dottrina a mezzo stampa S. TOSI, *E cosa accadrà quando Nilde avrà esplorato?*, in *Il Resto del Carlino*, 30 marzo 1987, mostrando il suo scetticismo sulle formule di governo di garanzia o elettorali che potrebbero scaturire da queste tipologie di mandato esplorativo.

¹⁷⁵ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22. S. ROMITA, *Una frase, un rigo appena... la crisi? È stata tutto uno scambio di lettere*, in *la Repubblica*, 31 marzo 1987, che riportò del viaggio di Berlinguer a Rimini per la consegna della lettera con rinvio alle Camere a Craxi durante il Congresso socialista; BONSANTI, FUCILLO, *Il congresso euforico: il gioco torna a noi*, in *la Repubblica*, 2 aprile 1987; G.L.C., *La durezza di Craxi offende il Quirinale*, in *Il Secolo XIX*, 2 aprile 1987, che riportò dell'indifferenza e della freddezza di Craxi verso il Segretario Berlinguer; E. SCALFARI, *La saggezza del Quirinale*, in *la Repubblica*, 2 aprile 1987. In dottrina S. TOSI, *Dietro le dimissioni respinte dal Quirinale*, in *La Nazione*, 2 aprile 1987 e P. ARMAROLI, *Il "bis" di Cossiga*, in *Il Tempo*, 2 aprile 1987, dove questi ultimi considerarono positivamente il rinvio di Cossiga affinché il governo dimissionario partecipasse attivamente al gioco delle responsabilizzazioni, ma maturando come la situazione politica facesse presagire uno scioglimento inevitabile.

¹⁷⁶ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22. V. D. GRANCHI, *Fanfani rifiuta e incarico a Scalfaro*, in *Il Giornale*, 11 aprile 1987, P. PASSARINI, *Incarico ampio da Cossiga ma in sostanza per un governo elettorale*, in *La Stampa*, 11 aprile 1987, P. RUFFINI, *Fanfani rifiuta: tocca a Scalfaro*, in *Il Messaggero*, 11 aprile 1987.

¹⁷⁷ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22. E. MAURO, *Tutti i crucci di Cossiga*, in *La Stampa*, 15 aprile 1987, dove vennero ricostruite le impresio-

tecnica. Nel dibattito sulla fiducia, però, si sono avuti una serie di sorprendenti veti incrociati, giustificati da strategie tattiche preelettorali molto logoranti, tra Dc e Psi, che portarono Fanfani ad essere battuto.

Il 28 aprile 1987 dopo che Craxi aveva richiesto delle nuove consultazioni Cossiga firmava, nonostante tutto, lo scioglimento anticipato, ma giocandosi un'ultima carta utilizzando la diplomazia del Segretario Generale, Berlinguer. Lo scioglimento risultava inevitabile dalla penna di Berlinguer sulla nota del Quirinale a seguito dell'accertata “[...] impossibilità di costituire maggioranze parlamentari su una politica definita [...]”, rimarcando in senso critico come “[...] nel dibattito, anzi, sono emerse ulteriori contraddittorietà tra dichiarazioni e comportamenti, che ribadiscono l'impossibilità di risanamento dei contrasti in questo Parlamento delle posizioni delle diverse forze politico-parlamentari e l'assoluta impossibilità di aggregare maggioranze idonee a sostenere un'azione di governo”¹⁷⁸.

Con quest'ultima nota che chiudeva la legislatura il Presidente Cossiga avrebbe ribadito sia il proprio smarcamento dalle dinamiche partitocratiche sia la necessità costituzionale di implementare determinate prassi presidenziali dal punto di vista giuridico sulle forme e le procedure da seguire e dal punto di vista della “diplomazia” del Quirinale. I richiami sono stati solo un preannuncio della futura crisi del sistema partitico e della necessità di un processo di transizione costituzionale e di autoriforma delle forze parlamentari che non sarebbe comunque arrivato se non per la riforma elettorale in senso maggioritario.

Dal punto di vista del Segretariato Generale, malgrado il timone delle operazioni fosse in mano saldamente al Presidente, si segnala come per l'attività di diplomazia *extra moenia* fosse rimasta importante la figura del Segretario, Sergio Berlinguer, il quale in uno snodo molto delicato della crisi del 1987 ha tentato di mediare e di mantenere le parti politiche sulla via del confronto e del dialogo procedimentalizzato.

ni e l'atmosfera nello staff quirinalizio alla notizia della rinuncia di Scalfaro e alla direzione di Cossiga verso i suoi collaboratori sospingendoli a non interrompere il lavoro.

¹⁷⁸ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-Presidenza Cossiga-Busta 22. Molte testate riportarono il testo integrale della lettera a firma di Sergio Berlinguer. V. *Il Giornale*, 28 aprile 1987, *Spiegato in una lettera di Berlinguer il no di Cossiga a nuove consultazioni*; M. ANGIUS, *Si andrà alle urne il 14 giugno: una nota del Quirinale motiva la decisione di Cossiga*, in *Il Tempo*, 28 aprile 1987; S. CRISCUOLI, *La decisione di Cossiga*, in *L'Unità*, 29 aprile 1987. Alcune voci stigmatizzavano il comportamento di Cossiga e l'aver lasciato al suo più diretto collaboratore l'onere di informare i partiti delle ragioni dello scioglimento e delle spiegazioni ai comitati promotori dei cinque quesiti referendari. In particolare, voce critica si levò sul ruolo assunto da Berlinguer, molto più dietro le quinte, schivo e, a detta della stampa, meno palpabile, a differenza di quello assunto da Maccanico con Pertini. Si ricorda che Maccanico fu Segretario Generale, ma Cossiga provvide a sostituirlo con Sergio Berlinguer: sul punto v. G. PERNA, *Il polsino di Cossiga*, in *Il Giornale*, 30 aprile 1987.

4. La “dottrina Scalfaro”¹⁷⁹ all'alba della Seconda Repubblica e della stagione del bipolarismo

Scalfaro ha sciolto anticipatamente le Camere a distanza di soli due anni (1994 e 1996) e nel mezzo riuscì a non sciogliere il Parlamento anche dietro espressa richiesta dell'allora maggioranza di governo. L'atteggiamento del Capo dello Stato ha sposto, in maniera importante, le lancette della paternità effettiva della prerogativa ex art. 88 Cost. in capo al Quirinale¹⁸⁰.

Nel 1994 si è arrivati, infatti, ad uno scioglimento sostanzialmente presidenziale sulla base di tre fattori cruciali: 1. l'approvazione delle leggi elettorali per Camera e Senato n. 276 e 277 del 1993 (la cd. legge Mattarella o Mattarellum, come definita da Sartori) che introduce un sistema prevalentemente maggioritario; 2. La fine di un “Governo del Presidente” (il Governo Ciampi) da lui nominato con a capo membri di provenienza tecnica; 3. Il secondo referendum promosso dalla “Rete-Segni” sulla legge elettorale per il Senato e il finanziamento pubblico ai partiti. Questi tre elementi uniti alle considerazioni sul clima generale di transizione politica-istituzionale con il crollo del sistema partitico presente dalla Costituente portavano Scalfaro ai primi segnali di crisi del Governo Ciampi a tentare la via del rinnovo della legislatura¹⁸¹ per far sì che si avviasse una nuova stagione politico-istituzionale nel segno delle riforme istituzionali e del rinnovamento, cogliendo il suggerimento dato dal dimissionario Giuliano Amato, a capo del suo esecutivo pri-

¹⁷⁹ Il termine è stato coniato da S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, 118.

¹⁸⁰ In generale, poi, la Presidenza di Oscar Luigi Scalfaro segnò una cesura più che netta per una molteplice serie di fattori di ordine politico-istituzionale. Le ragioni sono da rinvenire, come anticipato, in una pluralità di elementi: tra tutti Tangentopoli, il tentativo di autoriforma di molti partiti, tra cui la Dc e il Pci, la fine della cd. *conventio ad excludendum* con la caduta del muro di Berlino e il latente ma mai realizzato intento di promozione di riforme costituzionali che mutassero i canoni del parlamentarismo ideato dall'Assemblea costituente. Soprattutto quest'ultimo fattore avrebbe contribuito a dare il cd. effetto di “anatra zoppa” alla nascita di nuove formule convenzionali intorno al sistema politico diviso nei due poli di centrodestra e centrosinistra, dato che il risultato ottenuto dalle forze politiche si sarebbe sostanziato solamente in riforme elettorali, comunque, di notevole significato e peso politico-istituzionale, e non su progetti di revisione globale della Parte II della Costituzione. Scalfaro avrebbe dal suo punto di vista preso in considerazione tutti questi fattori per rendere il potere di scioglimento come sostanzialmente presidenziale: soprattutto il tema elettorale e referendario giocò un ruolo chiave.

¹⁸¹ Il peso di aver espletato la prerogativa ex art. 88 Cost. in modo anomalo rispetto alla prassi dei predecessori lo si evince dalla lettera inviata ai Presidenti delle Camere, in cui Scalfaro spiegò i motivi dello scioglimento chiedendo di “[...] considerare anche questo evento in armonia con la dialettica vitale delle nostre istituzioni [...]”, specificando che “[...] queste motivazioni sono presenti, con particolare evidenza, nell'attuale, eccezionale momento politico e altrettanto eccezionale, definita nei suoi netti contorni dalle regole stabilite nel nostro ordinamento costituzionale”.

ma di Ciampi nel noto discorso del 21 aprile 1993 all'indomani dell'approvazione della riforma elettorale¹⁸².

La ricerca della rottura e della discontinuità istituzionale sancita con lo scioglimento del 1994 si era riproposta dopo pochi mesi nel dicembre del medesimo anno. La vittoria della coalizione di centrodestra (il cd. "Polo del buon governo"), nata dalla duplice coalizione elettorale Forza Italia-Lega Nord appunto nel Nord Italia e Forza Italia-Alleanza nazionale al Sud, ha portato il suo *leader* Berlusconi a fare i conti con i difficili rapporti da gestire con il proprio alleato della Lega Nord sulla questione della transizione verso il federalismo.

Tra il novembre e il dicembre 1994 si registravano poi le prime impressioni sul futuro della legislatura a seguito delle dimissioni dopo nove mesi scarsi di attività del governo con le prime esternazioni di Scalfaro sulla non automatica conclusione della legislatura e sulla futura richiesta da parte di Berlusconi di procedere, invece, in tal senso, motivando la richiesta sulla base dell'influsso del sistema maggioritario e della scelta degli elettori "vincolata" alla sopravvivenza della coalizione vincitrice¹⁸³. Le dimissioni del 22 dicembre 1994 aprivano, infatti, la dialettica molto tesa con il Quirinale, che aveva già fatto filtrare un distacco profondo dal discorso alla Camera di Berlusconi sulle dimissioni e sulla richiesta di scioglimento. In particolare, sono filtrate indiscrezioni su una già avviata diplomazia del Quirinale tramite il Segretario generale Gifuni con il supporto "esterno" di Antonio Maccanico sui nomi del dopo Berlusconi per un governo istituzionale qualora la maggioranza non si fosse ricompattata¹⁸⁴.

¹⁸² Il dibattito dottrinario non si spaccò sulla effettiva titolarità o meno del Presidente stando ai fatti generati dalla prassi dello scioglimento, ma piuttosto ci si interrogò sui presupposti che non videro il Governo Ciampi incapace di proseguire con la fiducia parlamentare S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti della Costituente sull'elezione del Senato della Repubblica)*, cit., 137; A. BARBERA, *Intervento*, in AA.VV., *La forma di governo in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2, 1995, 228; A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2001, 12; C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 2, 1999, 397; C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, 2, 1994, 1489; T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., 1722. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, 118; C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, 4, 1997, 2871; A. MANZELLA, *Un forte Governo nel segno di Scalfaro*, in *la Repubblica*, 21 aprile 1993; E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 3, 1994, 396; L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit.

¹⁸³ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 22 dicembre 1994-30 dicembre 1994, coll. 94, M. BREDÀ, *Scalfaro: un disastro quel discorso*, 22 dicembre 1994, in cui il Presidente anticipò la necessità costituzionale di ricercare un'altra possibilità di governo entro le Camere non sussistendo un "principio di democrazia diretta" espletato da formule elettorali in senso maggioritario. L'esternazione fu frutto di commenti al discorso di Berlusconi alle Camere in cui annunciò la richiesta di scioglimento anticipato. V. anche l'editoriale di Minzolini sulla *Stampa* del medesimo giorno.

¹⁸⁴ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 22 dicembre 1994-30 dicembre 1994, coll. 94. Sul retroscena di Maccanico G.B. BOZZE, *E i "professori" si risvegliano*, in *Il Giornale*,

Situazione che ha dominato tutta la settimana natalizia fino alle nuove indiscrezioni (questa volta sempre più fitte) della “diplomazia quirinalizia” gestita da Gifuni sui nomi di Cossiga, Dini, Monti e Prodi ma anche sull'impossibilità di garantire un governo elettorale con a capo Berlusconi: le cronache quirinaliste riferivano di una ragnatela tessuta silenziosamente da Gifuni a partire dalle consultazioni informali dei membri dimissionari del Governo e orientata alla ricerca di una personalità *super partes* che portasse avanti la legislatura o che comunque prendesse il testimone dell'exploratore¹⁸⁵. Infatti, dal 30 dicembre 1994 venivano riportate altre indiscrezioni dei collaboratori di Scalfaro sul lavoro del Quirinale alla ricerca di una nuova convergenza entro il Parlamento: questa nota ufficiosa del Colle, non smentita e riportata a mezzo stampa, avrebbe cercato di coinvolgere anche le forze della ex maggioranza e dell'opposizione non favorevoli a sposare la linea ferrea di Berlusconi sullo scioglimento¹⁸⁶. Questi ultimi richiami avevano ottenuto, probabilmente, l'effetto sperato di operare una chiamata alla responsabilizzazione o quanto meno alla condivisione della responsabilità con il Quirinale della scelta di proseguire con la legislatura¹⁸⁷.

Alla situazione di perdurante attesa protrattasi per tutta la prima settimana di gennaio 1995 con le posizioni arroccate del Quirinale e di Palazzo Chigi erano emerse nuove indiscrezioni filtrate dagli Uffici sull'imminente passo del Quirinale sulla scelta di un governo istituzionale: i contatti di Gifuni riportavano della disponibilità di

22 dicembre 1994; F. MARTINI, *E adesso Cossiga torna in campo*, 24 dicembre 1994, A. CAPORALE, *Scalfaro raffredda la crisi*, in *la Repubblica*, 24 dicembre 1994.

¹⁸⁵ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 22 dicembre 1994-30 dicembre 1994, coll. 94. Parla della regia della segreteria di Scalfaro nello stringere gli accordi, A. GAIDO, *La tela del Colle senza sfilate*, in *Il Mattino*, 24 dicembre 1994.

¹⁸⁶ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 22 dicembre 1994-30 dicembre 1994, coll. 94. Riportano le prese di posizione ufficiose del Colle M. BREDÀ, *Scalfaro: un governo elettorale Berlusconi? Mai*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 1994; S. FOLLI, *Prima mossa del Colle con un "no" e un "forse"*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 1994. Anche un ulteriore editoriale di Breda sul *Corriere della Sera* del 30 dicembre 1994 delinea un profilo di Gaetano Gifuni nella sua attività e nella storia del regista dei frenetici contatti diplomatici del Quirinale. M. BREDÀ, *Una spalla fedele firma i verbali della crisi*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 1994; anche M. LOMBARDO, *Tutti gli uomini del Presidente*, in *Il Messaggero*, 30 dicembre 1994 esalta il ruolo di tessitore principale di Gifuni, ma evidenzia anche l'importante ruolo comunicativo dell'Ufficio stampa, guidato da Antonio Scelba, e dell'Ufficio affari giuridici, guidato da Salvatore Sechi. Menzione particolare anche alla figlia del Presidente, Marianna Scalfaro, come consiglia particolare del padre anche se nell'atipico ruolo di “first lady”.

¹⁸⁷ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 22 dicembre 1994-30 dicembre 1994, coll. 94. G. LUZI, *Elezioni? Non con Berlusconi*, in *la Repubblica*, 30 dicembre 1994; *La Stampa*, *Il Parlamento non vuole le elezioni*, 30 dicembre 1994, dove in questi pezzi si dà conto del richiamo di Scalfaro alla presenza di una maggioranza in Parlamento non favorevole alle elezioni anticipate, richiamando a prese di posizione coloro che nelle consultazioni gli espressero dissenso allo scioglimento. V. anche i commenti di S. RODOTÀ, *Il governo delle regole*, in *la Repubblica*, 30 dicembre 1994 e F. BASSANINI, *La Costituzione di tutti*, in *L'Unità*, 6 gennaio 1995, in cui gli autori difendono l'idea di Scalfaro di ricercare un governo laddove la maggioranza delle Camere esprima dissenso, ma altresì incoraggiano il Presidente a nominare un governo capace di perseguire importanti obiettivi di riforme istituzionali.

Cossiga e di altre personalità politicamente neutre per la guida dell'esecutivo proprio nel giorno in cui l'ufficio stampa del Quirinale rilanciò nell'imminenza di nuove consultazioni¹⁸⁸. Dagli ambienti dei collaboratori del Presidente sono filtrate, però, nuove considerazioni a sostegno della decisione di Scalfaro di proseguire: indiscrezioni che riguardavano, da un lato, la probabile decisione di non ammissibilità dei referendum elettorali sulla legge Mattarella e, sotto altro aspetto, nuove conferme sulla fiducia sulla rete di contatti tessuta da Gifuni nelle due settimane del periodo natalizio, in cui per motivi di salute il Presidente non era intervenuto spesso in prima persona¹⁸⁹.

Le indiscrezioni trovavano un primo riscontro con l'allestimento da parte di Gifuni e del sottosegretario a Palazzo Chigi, Gianni Letta, di un incontro Scalfaro-Berlusconi al Quirinale per impostare definitivamente la prassi sulla nomina del futuro governo¹⁹⁰. Dalle cronache di quei giorni era stato dato rilievo, oltre che alla diplomazia dei due Segretari, anche ai consigli dei collaboratori di Scalfaro di proporre a Berlusconi un nome da incaricare in modo da non lacerare ulteriormente lo strappo¹⁹¹. L'incontro del 9 gennaio 1995 si risolveva, però, con un significativo rimarco della profonda distanza di visioni tra Scalfaro e Berlusconi, dove all'abbozzo di accordo su un governo con un nome proveniente dalla coalizione di centro-destra le trattative si arenavano sulla legittimazione del futuro governo: elettorale secondo Berlusconi e di legislatura per Scalfaro¹⁹².

¹⁸⁸ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 31 dicembre 1994-7 gennaio 1995, coll. 96. M. BREDI, *Il Capo dello Stato muove Cossiga e tenta lo scacco matto*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 1995; P. CASCELLA, *Consultazioni: si ricomincia da lunedì*, in *L'Unità*, 6 gennaio 1995; G. BOSSA, *Scalfaro tesse, il Polo non cede*, 6 gennaio 1995, dove si dà conto di una parziale smentita di Cossiga su una telefonata "ultimatum" di Scalfaro, ma con la conferma della presenza di contatti e dell'eventuale disponibilità dell'ex Capo dello Stato a ricevere l'incarico.

¹⁸⁹ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica. 31 dicembre 1994-7 gennaio 1995, coll. 96. F. CECCARELLI, *Il "Prudenziano" del Colle*, in *La Stampa*, 7 gennaio 1995, in cui si puntano i riflettori sul ruolo di Gifuni (evidenziandone la storia e il profilo di uomo delle istituzioni) come tessitore ombra dietro il Presidente e formulatore di regole per la risoluzione della crisi in preparazione del confronto con Berlusconi. Emerge poi da A. MINZOLINI, *L'Avvocato e il Presidente*, in *La Stampa*, 7 gennaio 1995 come i collaboratori del Presidente abbiano combinato un'informale consultazione dell'avv. Gianni Agnelli chiedendone un'intercessione con Berlusconi in vista delle prossime mosse del Quirinale.

¹⁹⁰ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 8 gennaio 1995-10 gennaio 1995, coll. 97. M. BREDI, *Scalfaro: Berlusconi domani da me*, 9 gennaio 1995.

¹⁹¹ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 8 gennaio 1995-10 gennaio 1995, coll. 97. M. BREDI, *Scalfaro-Berlusconi: due ore di scontro*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 1995, in cui si evidenziano da parte del Presidente le tre alternative ideate dal Colle e gestite dalla diplomazia dei Segretari su: 1. Programma d'emergenza su personalità super partes (Cossiga); 2. Governo tecnico-politico su personalità vicina ad ambienti forzisti del Premier dimissionario; 3. Governo del Presidente. Maria Teresa Meli e Augusto Minzolini rilanciano su la Stampa la proposta di Scalfaro sull'ipotesi due di Breda di lasciare a Berlusconi il nome dell'incaricato vicino a Forza Italia.

¹⁹² Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 8 gennaio 1995-10 gennaio 1995, coll. 97. L. BIANCHI, *Oscar si rimette al Parlamento*, in *Il Resto del Carlino*, 10 gennaio 1995, che riportò degli scontri nel colloquio su fonti filtrate dagli uffici del Quirinale.

Il Presidente, malgrado lo stallo perdurante, avrebbe giocato, comunque, la carta dell'incarico, conferendo a Lamberto Dini, ex direttore generale della Banca d'Italia, vicino agli ambienti del centrodestra e nome già vagliato da Gifuni nelle settimane precedenti e quindi presenti nell'“istruttoria” per il Presidente. L'atto presidenziale, visto apparentemente condiviso dall'asse Berlusconi-Fini, ha comportato logoranti trattative per l'incaricato nella composizione dei singoli dicasteri, non mancando comunque il sostegno del Presidente e del suo Segretariato: in particolare un'attività di diplomazia meno silenziosa con numerose smentite a dichiarazioni e prese di posizione intorno al Colle sulle sorti della legislatura in caso di fallimento di Dini e su tentativi di ricucire con Fi e An sui nomi dei ministri¹⁹³. Il governo giurava il 17 gennaio 1995 e affrontava un difficile dibattito alle Camere dove otteneva la fiducia grazie all'uscita dall'aula (al Senato) di parte della coalizione di centro-destra.

All'incirca un anno dopo la nascita del Governo Dini quest'ultimo entrava in crisi dopo che si erano formate già molte crepe intorno al governo anche grazie alla nota vicenda del ministro della giustizia, Mancuso: primo caso di sfiducia individuale della storia repubblicana, poi confermata nella sua legittimità costituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 7 del 1996¹⁹⁴. Le forze del centrodestra e alcune formazioni della sinistra tra cui Rifondazione Comunista portavano in crisi Dini, che al rinvio di Scalfaro dinanzi alle Camere avrebbe confermato nel gennaio 1996 le sue dimissioni.

¹⁹³ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica, 16 gennaio 1995-23 gennaio 1995, coll. 98. F. VERDERAMI, *Guerra Colle-Polo, Dini tra i due fuochi*, in *Corriere della Sera*, 17 gennaio 1995; M. BREDI, *Scalfaro: pensaci un'altra notte*, in *Corriere della Sera*, 17 gennaio 1995, in cui filtrano indiscrezioni ufficiose dal Quirinale sullo stallo diplomatico sulla composizione dei Ministri. Barbara Palombelli su *Repubblica* riportò delle varie smentite dei collaboratori di Scalfaro su proposizione di alcuni nomi circolati nell'ambiente del centro-destra e in risposta ad alcuni attacchi rivoltigli dagli ambienti di Alleanza nazionale.

¹⁹⁴ Sul caso Mancuso *ex multis v. AA.VV., Dibattito su Caso Mancuso*, in *Giur. cost.*, 6, 1995, 4646 e ss. Con i contributi di V. ANGIOLINI, G. AZZARITI, P. CARETTI, A. CERRI, C. CHIOLA, F. CUOCOLO, U. DE SIERVO, G. D'ORAZIO, S. GALEOTTI, A. PACE, C. PINELLI, G. PITRUZZELLA, A. PIZZORUSSO, G.U. RESCIGNO, A. RUGGERI e G. SILVESTRI; S. BARTOLE, *Il Caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 1996, 67; M. CARDUCCI, *Corte costituzionale e diritto parlamentare vivente*, in *Giur. it.*, 5, 1996, parte I, 211. Sul ruolo della consuetudine costituzionale che fondò la decisione della Corte v. P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 4, 2014; P. CARNEVALE, *Una desaparecida a Palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*, in www.federalismi.it, 2015; Y.M. CITINO, *Quale parametricità delle prassi parlamentari nei giudizi della Corte costituzionale?*, in *Rass. parlam.*, 2, 2017, 285; F. FABRIZZI, *Gli "esclusi" dai conflitti tra poteri dello Stato*, in www.federalismi.it, 2011; A. PISANESCHI, *Nuovi criteri in tema di legittimazione dei singoli ministri e di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Gius. civ.*, 5, 1996, 1261; G. RAZZANO, *La mozione di sfiducia al singolo ministro: il caso Mancuso*, in *Riv. amm.*, 5, 1996; S. SILVERIO, *La consuetudine nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4, 2014, 863; A. SPERTI, *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.

Visto il riemergere delle tensioni che evitarono faticosamente un anno prima lo scioglimento e vista la permanenza delle impostazioni di Scalfaro sulla necessità di procedere a scioglimento solo in assoluta impossibilità del Parlamento di fornire una legittimazione fiduciaria ad un esecutivo, il Capo dello Stato tentava la carta dell'incarico ad Antonio Maccanico. La scelta era avvenuta dopo una serie di consultazioni il primo febbraio 1996. L'ex primo consigliere del Presidente Pertini avrebbe operato durante le settimane del suo tentativo con il costante supporto di Gifuni. Con l'attuale Segretario Generale Maccanico collaborava attivamente nel 1983 per tentare di salvare la legislatura con un Governo monocolore guidato da Fanfani, in quanto Gifuni era stato Segretario Generale del Presidente del Senato incaricato ex art. 92 Cost. Da questa collaborazione tra "consiglieri" Scalfaro si giocava l'ultima carta, trovando come ostacolo maggiore alla prosecuzione dei lavori di Maccanico, da un lato, la netta opposizione dell'ex Polo per la scelta dei ministri e per i contenuti del programma, mentre a sinistra si riscontrava la convergenza su Prodi come leader della coalizione polarizzata candidata all'alternanza.

In questo contesto molto complesso Maccanico aveva trovato, quindi, ostacoli difficilmente superabili, che lo portavano nel giro di tre settimane alla rinuncia nelle mani di Scalfaro. Gifuni sosteneva l'azione di Maccanico soprattutto tra il 12 e il 14 febbraio 1996; da un lato la diplomazia del Quirinale si orientava nell'opera di convincimento a destra lavorando a stretto contatto con l'ex portavoce di Palazzo Chigi, Gianni Letta, non superando i veti incrociati di Fini¹⁹⁵. D'altro canto, era mancato il sostegno delle forze politiche anche alle due idee riproposte da Scalfaro e affidate alla diplomazia di Gifuni: 1. Reincarico a Dini; 2. Governo Maccanico con il consigliere agli Affari giuridici del Quirinale, Salvatore Sechi, come Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il netto rifiuto e l'ormai assestamento nei due poli sulle tornate elettorali portarono Scalfaro ad affidare a Gifuni il decreto di scioglimento per la consegna ai Presidenti delle due Camere, Pivetti e Scognamiglio, seguendo la prassi rimasta invalsa da Gronchi¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Archivio storico del Quirinale- Rassegna stampa cronologica-12 febbraio 1996-20 febbraio 1996, coll. 134. G. BATTISTINI, *Neanche Scalfaro blocca la crisi*, in *la Repubblica*, 12 febbraio 1996, in cui si fa riferimento alla stesura condivisa (da parte di Maccanico e Gifuni) dei documenti programmatici di riforma istituzionale presentati da Maccanico alle consultazioni con Fi e An. Riprendono poi i contatti a cura di Gifuni e Scelba.

¹⁹⁶ Archivio storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica-12 febbraio 1996-20 febbraio 1996, coll. 134. C. FANTAUZZI, *Scalfaro gioca l'ultima carta con il Polo*, in *Il Giorno*, 12 febbraio 1996, che riporta dei contatti Letta e D'Alema sospinti dal Quirinale per un confronto sui dettami programmatici proposti da Maccanico. Trapelava già pessimismo dalla regia degli ambienti del Quirinale in M. BREDI, *Scalfaro e l'ipotesi di un'acrobazia Dini*, 12 febbraio 1996; M.T. MELI, *An: visto? Chi comanda è Fini*, in *La Stampa*, 13 febbraio 1996, in cui si rilanciò da fonti ufficiose quirinalizie l'idea di Fini di andare sul re-incarico a Dini seguendo una delle opzioni prospettate dal Quirinale; M. BREDI, *Quirinale. Un ultimo rapidissimo tentativo*, in *Corriere della Sera*, 14 febbraio 1996, dove i collaboratori del Quirinale rimasero a Roma nel monitoraggio delle trattative di Maccanico durante la trasferta ligure del

Le vicende degli scioglimenti anticipati della Presidenza Scalfaro non solo hanno spostato il cursore dell'art. 88 verso il Capo dello Stato, ma hanno influito notevolmente in un periodo alla qualificazione delle nuove dinamiche parlamentaristiche. In questi primi anni di transizione con il favore della legge elettorale prevalentemente maggioritaria la tendenza ai due poli sembrava dare una nuova conformazione ma rimanevano inalterate le disarticolazioni e disfunzioni di un sistema partitico in parte magmatico e in parte non auto-riformato e legato da meccanismi convenzionali nuovi intra-parlamentari. L'attività del Quirinale tra Presidente e Segretariato sembrerebbe, al netto delle particolarità del neonato sistema politico bipolare, da ricondursi ad un tentativo di riattivare entro le forze parlamentari meccanismi di collaborazione per l'attuazione di programmi condivisi di riforma istituzionale ed economico-sociale. L'elemento di novità maggiore per l'attività degli Uffici del Quirinale è il susseguente maggiore spazio istituzionale accumulato *extra moenia Quirinalis*, che ha consentito al Segretario Generale Gifuni di poter operare con maggiore libertà e seguendo la traccia impostata da Maccanico durante la Presidenza Pertini. Emblematica, sul punto, è stata la valorizzazione degli storici contatti tra loro al margine del tentativo di un Governo istituzionale, guidato da Maccanico: valorizzazione che ha portato anche il nome di Salvatore Sechi come possibile Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con la possibilità di un Governo nato e composto da personalità che avevano dato un cruciale contributo allo sviluppo della prassi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica negli ultimi quindici anni.

5. Tra *moral suasion* presidenziale e disfunzioni elettorali: lo scioglimento anticipato del 2008 di Giorgio Napolitano

La XV Legislatura proseguiva nel segno dell'alternanza tra i due poli politici (date le vittorie del centro-sinistra nel 1996 e del centrodestra nel 2001), ma era nata nel segno di un nuovo sistema elettorale: la legge Calderoli (l. n. 270 del 2005). Approvata nel dicembre 2005 e già oggetto di attenzione del Segretariato Generale e dello staff giuridico del Presidente Ciampi in sede di promulgazione (si rinvia alla sezione I), la nuova legislazione elettorale introduceva un sistema di base proporzionale a liste bloccate con correttivi maggioritari, basati su soglie di sbarramento e premi di maggioranza con soglie diversificate tra Camera e Senato¹⁹⁷.

Capo dello Stato. Lunga serie di contatti telefonici da cui filtrava pessimismo sull'inesorabilità dello scioglimento anticipato. V. sul punto anche Renato Rizzo sulla *Stampa* del medesimo giorno. G. SELVA, *La lezione di Scalfaro e Scalfari*, in *Il Secolo d'Italia*, 14 febbraio 1996, in cui l'Autore lanciò la notizia della proposta di Scalfaro di inserire per garanzia Salvatore Sechi come sottosegretario.

¹⁹⁷ La normativa rilevava da subito numerose criticità soprattutto per la diversificazione dei premi di maggioranza, ottenibile alla Camera su base nazionale, mentre al Senato il premio si otteneva solo

Le elezioni politiche del 2006 avevano visto la vittoria della coalizione di centro-sinistra, l'Unione, rappresentata da Romano Prodi sulla Casa delle Libertà di centrodestra, guidata da Silvio Berlusconi: vittoria netta solamente alla Camera, dove l'Unione otteneva il premio di maggioranza, mentre al Senato, grazie alla stratificazione e alla sommatoria dei singoli premi regionali, il centro-sinistra aveva raggiunto un margine molto risicato di due seggi in più di maggioranza. Giorgio Napolitano, eletto dalle nuove Camere formatesi con questo nuovo sistema, ha gestito più volte il rischio di stallo al Senato, contando come in molte occasioni lo stesso Governo Prodi II era riuscito a contare sulla sopravvivenza grazie ad un largo utilizzo della questione di fiducia proprio in modo da compattare al meglio la maggioranza e di prevenire il rischio di sfiducia al Senato: in più occasioni, inoltre, a favore del governo di centro-sinistra erano stati decisivi i voti dei senatori a vita.

La prima crisi di governo è avvenuta nel febbraio 2007 e colpiva il governo grazie alla sconfitta della maggioranza nella votazione su un o.d.g. (base militare USA di Vicenza) proposto dai Ministri della Difesa e degli Esteri, Parisi e D'Alema, non votati da alcuni senatori appartenenti al centro-sinistra. Vista l'attribuzione di un significato fiduciario nelle dichiarazioni prima del voto attribuito dal Ministro D'Alema, Prodi optava per le dimissioni¹⁹⁸. Il Quirinale faceva già rilevare le sue preoc-

sulla base del numero di seggi conquistati nelle singole Regioni generando un'ampia probabilità di maggioranza diversificate tra Camera e Senato. Le criticità rilevate sarebbero state oggetto della declaratoria parziale di illegittimità costituzionale della Consulta nella ormai storica sentenza n. 1 del 2014. Questa sentenza riscrisse la legge proponendo una sorta di cd. "Consultellum" poi sostituito dalla legge elettorale n. 52 del 2015. *Ex multis* sui commenti alla sentenza n. 1 del 2014 v. AA.Vv., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i vari poteri dello Stato*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 3, 2017; AA.Vv., *AIC, Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014; in *Giur. cost.*, 1, 629; G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura* (Seminario "Le Corti e il voto", 2014), in *Nomos*, 3, 2013; R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di A. Morrone*, in *Quad. cost.*, 4, 2019, 757; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in www.federalismi.it, 2, 2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale* (Seminario "Le Corti e il voto", 2014), in *Nomos*, 3, 2013; G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in www.federalismi.it, 2, 2014; C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, 734; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 1, 2014, 47; ID., *Exit porcellum*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; ID., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, 251; A. PACE, *La condanna del Porcellum*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014.

¹⁹⁸ Sulle difficoltà riscontrate da Prodi nella ricerca dei numeri al Senato e nel ruolo chiave giocato dai senatori a vita v. i commenti di P. ARMAROLI, *Tirare a campare grazie ai senatori a vita*, in *Panorama*, 5 ottobre 2006; L. ELIA, *Senatori a vita? Determinanti*, in *Corriere della sera*, 2 marzo 2007.

cupazioni per la scarsissima tenuta della maggioranza e per l'alto significato politico del voto in Senato, ma si era riservato sulle dimissioni lasciando intendere ad un rinvio alle Camere in modo da garantire una quanto più stabile ed immediata verifica parlamentare della reale tenuta della maggioranza al Senato¹⁹⁹. In pochi giorni di consultazioni Prodi si ripresentava alle Camere, forte del rinvio ufficiale operato da Napolitano e accompagnato da un comunicato di motivazioni della presa di posizione operata volta a garantire una parlamentarizzazione della crisi sulla via tracciata dai suoi predecessori a partire da Pertini²⁰⁰.

La crisi è stata solo posticipata di lì ad un anno con la graduale uscita dell'Udeur di Clemente Mastella dalla coalizione di governo nel gennaio 2008 a causa di alcune vicende extra-parlamentari²⁰¹. La crisi si riapriva e portava Prodi entro le compagini parlamentari senza procedere a delle dimissioni preventive, che avevano il tempo, come l'anno precedente accadde, alla coalizione di ricompattarsi, vista anche l'improvvisa apertura dell'Udc di Pierferdinando Casini a collaborare per dare vita a nuove riforme, tra cui quella della legge Calderoli²⁰². Da parte del Quirinale vi è stato un primo tentativo diplomatico di intervento nel provare la procedura di risoluzione del febbraio 2007 e di evitare una probabile bocciatura al Senato: Prodi decideva, però, di procedere comunque con le verifiche risultando vittorioso alla Camera e sconfitto

¹⁹⁹ G. SARTORI, *Per uscire dal bunker*, in *Corriere della Sera*, 26 febbraio 2007.

²⁰⁰ <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=5244>. Da una nota del Quirinale del 24 febbraio 2007 alla vigilia del rinvio di Prodi alle Camere Napolitano annunciò che si sarebbe riservato di motivare la decisione che avrebbe di lì a un paio di giorni preso: “[...] Ho ritenuto altresì che non ricorrano le condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente. In queste condizioni, è apparso chiaro che non vi sia allo stato una concreta alternativa a un rinvio – nonostante il parere contrario, nel merito, dei gruppi di opposizione – del Governo dimissionario in Parlamento per la verifica, attraverso un voto di fiducia, del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica [...]”. Le motivazioni sarebbero però filtrate già nei giorni delle consultazioni per mezzo stampa v. gli editoriali di Marzio Breda del 23 e 24 febbraio 2007 che riportarono le ufficiose note quirinalizie: “[...] far emergere che a una maggioranza politica in Senato oltre che una maggioranza contabile [...] autosufficiente al di là della sponda dei senatori a vita”. L. ELIA, *Adesso però cambiamo marcia*, in *Europa*, 27 febbraio 2007; F. BASSANINI, *Garanzie democratiche, la lezione del Quirinale*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2007; sulle prime note alla prassi delle esternazioni di Napolitano M.C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007, 611-614; M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 84-85; ID., *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni “otto dettatura” della prassi*, in *Quad. cost.*, 2, 2008, 319-338; S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2, 2008, 339-358.

²⁰¹ Mastella da Ministro della Giustizia in carica ritenne di dimettersi a causa dell'avvio di alcune indagini giudiziarie nei confronti della moglie nell'ambito di inchieste sulla sanità campana.

²⁰² Per un'analisi dettagliata dei passaggi politico-istituzionali chiave v. M. TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, 2008.

al Senato. Le dimissioni d'obbligo, vista l'espressa sfiducia, venivano consegnate nelle mani di Napolitano la sera del 24 gennaio 2008 e il Quirinale riprendeva in mano le redini della contesa²⁰³.

Napolitano, che aveva mosso preventivamente la diplomazia del Segretariato per tentare un'ultima via per il risanamento in sede parlamentare della crisi, si ritrovava in una sorta di *aut aut* emerso al termine delle consultazioni con il blocco rimasto dell'Unione a richiedere un governo che portasse avanti il programma di riforme vagliato nei giorni della crisi con la partecipazione dell'Udc e il centrodestra compatto nella richiesta di scioglimento anticipato²⁰⁴. Dalle cronache quirinaliste era emerso da subito come l'ipotesi del governo istituzionale, fatta filtrare dagli ambienti del Quirinale, fosse posto al primo punto dell'agenda di Napolitano visto anche la tensione con i rapporti con Prodi per non aver dato corso alla *suasion* presidenziale prima del voto del Senato: l'ipotesi dell'incarico a Prodi e le brusche reazioni del Premier al tentativo di mediazione del Quirinale portavano all'accantonamento definitivo del reincarico²⁰⁵.

Napolitano ha dato corso, comunque, a delle consultazioni molto rapide (26-28 gennaio 2008), puntando dritto alla soluzione del governo istituzionale con un incarico esplorativo, stando alle prime indiscrezioni, verso il Presidente del Senato, Franco Marini. Durante le consultazioni svoltesi tra il 26 e il 28 gennaio Napolitano tentava grazie all'assistenza del Segretario Generale, Donato Marra, da subito di trovare una base di convergenza programmatica tra i due Poli allargando la collaborazione dell'Udc anche verso Berlusconi e ammonendo che le future decisioni del

²⁰³ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. G. BATTISTINI, *L'attesa preoccupata del Colle: serve una maggioranza politica*, in *la Repubblica*, 23 gennaio 2008; D. STASIO, *La via stretta di Napolitano*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 gennaio 2008, P. CACACE, *Fiducia con senatori a vita? Un problema per il Quirinale*, in *Il Messaggero*, 24 gennaio 2008, dove in queste cronache si diede risalto alle indiscrezioni filtrate dagli ambienti del Quirinale su un pressing sottotraccia della diplomazia quirinalista su Prodi per provare a ripetere lo schema di risoluzione per via parlamentare usato l'anno prima. M. BREDI, *Il Colle celebra la Carta: Patriotismo costituzionale. Fare insieme le riforme*, in *Corriere della Sera*, 24 gennaio 2008, dove dal discorso di celebrazione dei 60 anni della Costituzione, tenutosi nell'Aula di Montecitorio, il Presidente rimarcava la necessità, sibillantemente e presagendo una rottura dell'attuale esecutivo prodiano, di rimettere sul tavolo il discorso delle riforme istituzionali necessarie all'aggiornamento della Carta costituzionale.

²⁰⁴ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. M. BREDI, *Subito le consultazioni. Meticolose ma rapide*, in *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2008; G. BATTISTINI, *Già oggi le consultazioni ma il Colle vuole le riforme*, in *la Repubblica*, 25 gennaio 2008.

²⁰⁵ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. P. CACACE, *La tela del Quirinale, governo per le riforme*, in *Il Messaggero*, 25 gennaio 2008; D. PESOLE, *Napolitano guarda a Marini*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 gennaio 2008 dove si diede spazio al gelo tra il Quirinale e il Governo dimissionario sul rifiuto della *suasion* presidenziale dei giorni precedenti. In particolare, dagli ambienti del Quirinale filtrò una netta non presa in considerazione del rinvio di Prodi alle Camere o di un re-incarico allo stesso e le prime indiscrezioni sul nome di Marini come possibile destinatario di un incarico esplorativo.

Colle si sarebbero basate proprio sulle indicazioni partitiche²⁰⁶. Il nodo rimaneva sulla necessità di cambiare la legge elettorale e la difficile convergenza vista la resistenza del centrodestra a mantenere il sistema. Alcune indiscrezioni poi lasciavano trasparire un ripensamento del Colle nell'utilizzo dell'incarico esplorativo vista la condizione posta da Marini di rinunciare nel caso l'esplorazione parlamentare non dovesse andare a buon fine, virando, quindi, su un incarico pieno che potesse dare riscontri definitivi e prese di responsabilità ufficiali delle forze politiche sul proseguimento della legislatura²⁰⁷. Dal Quirinale emergevano in data 29 gennaio delle prime prese di posizione ufficiali sulle considerazioni post consultazioni (e l'emersione dei veti del centro-destra) e, vista la grande problematicità della crisi, il Colle garantiva che la decisione sarebbe poi stata pubblicamente motivata²⁰⁸.

Il 30 gennaio 2008 Napolitano conferiva un incarico a Marini di tipo esplorativo, finalizzato alla ricerca di una maggioranza per un esecutivo che portasse avanti un determinato numero di punti programmatici, tra cui quella elettorale²⁰⁹: come era

²⁰⁶ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. M. BREDA, *La carta Marini per un incarico esplorativo*, 26 gennaio 2008; C. TITO, *Napolitano in pressing sui partiti*, in *la Repubblica*, 26 gennaio 2008; P. CACACE, *È crisi al buio. Napolitano allunga i tempi*, in *Il Messaggero*, 26 gennaio 2008; M. CONTI, *Il Colle avverte: ci adegueremo alle scelte dei partiti*, in *Il Messaggero*, 27 gennaio 2008. Napolitano già dal primo giorno di consultazioni ammonì le compagini chiedendo collaborazione nel governo istituzionale e che avrebbe deciso solo sulla base della collaborazione o meno tra essi.

²⁰⁷ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. M. BREDA, *E il Colle guarda al Ciampi del '93*, in *Corriere della Sera*, 29 gennaio 2008; M. FRANCO, *L'ultimo tentativo di Napolitano con l'incognita Prodi*, in *Corriere della Sera*, 29 gennaio 2008, in cui si diede rilievo alla prudenza di Marini avutasi in sede di consultazioni e alla possibilità per Napolitano, vagliata entro gli ambienti del Colle, di riformulare il tipo di incarico da conferire al Presidente del Senato.

²⁰⁸ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008, P. CACACE, *No all'esploratore: il Quirinale punta all'incarico pieno*, in *Il Messaggero*, 29 gennaio 2008; Ugo Magri, *Marini o Amato per il governo del Presidente*, in *La Stampa*, 29 gennaio 2008; il comunicato del Quirinale è rinvenibile presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6612. Alla luce della decisione di Napolitano vi entrò un altro fattore legato alla riforma della legge Calderoli: l'ammissibilità da parte della Consulta della richiesta di Referendum abrogativo ex art. 75 Cost. "Segni-Guzzetta", che avrebbe operato un significativo ritaglio della legge Calderoli e fissato per il maggio 2008. L'intervento del referendum, i cui promotori furono altresì ricevuti al Quirinale durante le consultazioni, aumentò in Napolitano l'urgenza che fossero le compagini parlamentari ad intervenire alla riforma per evitare strappi con il corpo elettorale come nei referendum del 1991 e 1993. Sull'ammissibilità dei referendum v. A. MORRONE, *Sono ammissibili i nuovi referendum elettorali?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2008 e in A. BARBERA, G. GUZZETTA, *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

²⁰⁹ presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=6616. Dichiarazione del Presidente della Repubblica a margine del conferimento dell'incarico a Franco Marini, Roma 30 gennaio 2008. Il passaggio significativo del testo è: "[...] una modifica della legge elettorale vigente e di alcune, importanti norme della Costituzione. La preoccupazione che senza tali modifiche non si possa realizzare la necessaria stabilità politica ed efficienza istituzionale, si è negli ultimi tempi – e ancora in questi giorni – chiaramente espressa, nel modo più imparziale, in seno all'opinione pubblica e a significative

stato notato dalle cronache e dai commentatori esso rappresentava un *unicum* nella storia repubblicana e un ibrido tra l'esplorazione e il preincarico, simili solamente ad alcuni incarichi conferiti da Saragat²¹⁰.

Nei due giorni successivi si sarebbero sollevate molte obiezioni da parte della destra (con anche qualche perplessità negli ambienti Pd) verso l'incarico a Marini, ma è interessante notare la replica ufficiosa dello staff giuridico del Colle riportata a mezzo stampa sulla scelta del particolare incarico. La replica del Segretariato ha riportato come non fosse presente "una griglia di regole per la definizione della crisi", sottolineando come il ruolo della prassi dell'organo costituzionale in questione andasse interpretata come integrazione ed applicazione dello scarno dettato costituzionale dell'art. 92 Cost.²¹¹. Nei giorni successivi le cronache davano risalto al sostegno esterno del Quirinale al lavoro di Marini, che otteneva solo in parte le convergenze necessarie a proseguire, persistendo ancora molti veti da parte del centrodestra e tentando la mediazione con la segreteria politica di Berlusconi nella persona di Gianni Letta²¹².

Nella durata dell'incarico a Marini emergeva un nuovo nodo per la Presidenza Napolitano, rappresentato dall'opposizione dei comitati referendari sulla consultazione ex art. 75 Cost. sulla legge Calderoli sull'eventuale possibilità di sollevare conflitto di attribuzione inter-organico dinanzi la Corte costituzionale nel caso in cui il Presidente avesse provveduto con lo scioglimento. Dall'emersione delle cronache e delle notizie non smentite si ricostruirebbe come all'interno del Segretariato e dell'Ufficio per gli Affari giuridici si sia dato corso ad istruttorie e pareri informali di costi-

rappresentanze del mondo economico e della società civile. Una modifica della legge elettorale è stata, d'altronde, sollecitata attraverso una richiesta di referendum dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale. Ho perciò prospettato, a tutti i partiti e i gruppi politici da me consultati, l'esigenza di una soluzione della crisi di governo che in tempi brevi dia almeno avvio agli indispensabili processi di riforma e a credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso dialogo tra gli opposti schieramenti; dialogo da me costantemente auspicato e obiettivamente necessario qualunque sia il risultato di nuove elezioni [...]"

²¹⁰ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. M. GIANNINI, *La spinta del Quirinale*, in *la Repubblica*, 31 gennaio 2008; M. FRANCO, *La volontà di non rassegnarsi*, in *Corriere della Sera*, 31 gennaio 2008; S. FOLLI, *Dietro l'incarico anche un nodo politico: chi gestirà le elezioni?*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 gennaio 2008; M. BREDI, *Mandato finalizzato. Scelta estrema del Colle*, in *Corriere della Sera*, 31 gennaio 2008, il quale riportò come la scelta fu vagliata attentamente dagli Uffici dopo un'ampia istruttoria e audizioni formali di costituzionalisti prima di presentarla al Presidente come perseguibile. Sull'utilizzo di formule ibride da parte di Napolitano, M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *AA.VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015, p. 2221 ss.

²¹¹ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. M. SCAFI, *Napolitano respinge le critiche: strada obbligata l'incarico a Marini*, in *Il Giornale*, 1 febbraio 2008.

²¹² Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. M. FRANCO, *Ricerca di un clima di unità nazionale. Pensando al dopo*, in *Corriere della Sera*, 1 febbraio 2008; M. GUERZONI, *Il voto a giugno e i sospetti su l'elezione al Colle*, in *Corriere della Sera*, 1 febbraio 2008; U. MAGRI, *I Poli si preparano al voto*, in *La Stampa*, 2 febbraio 2008.

tuzionalisti sulla legittimità di un eventuale sollevazione del conflitto di attribuzione e sulla solidità giuridica della posizione del Quirinale in caso di scioglimento²¹³.

Infine, il tentativo di Marini era terminato il 4 febbraio 2008 con la rinuncia, malgrado il costante sostegno esterno del Quirinale, a causa del non superabile veto del centrodestra alla riforma elettorale, punto chiave del particolare incarico contingente conferito da Napolitano²¹⁴. Il decreto di scioglimento anticipato era arrivato in data 6 febbraio con la consegna ufficiale da parte di Marra ai Presidenti delle Camere, Bertinotti e Marini, ed è stato accompagnato da dichiarazioni del Presidente della Repubblica, che espressero il doppio rammarico di aver sprecato l'opportunità per operare dei doverosi aggiustamenti istituzionali e per aver concluso anticipatamente la legislatura: il comunicato si chiudeva con un appello finale al dialogo e alla collaborazione tra le forze politiche mancata nei giorni delle crisi e nel mancato supporto al tentativo di Franco Marini²¹⁵.

Sul modello di Pertini, Cossiga e Scalfaro il Capo dello Stato ha tentato la via parlamentarizzata e dell'incarico mediato da vari fattori politico-istituzionali per rompere gli argini della mancata collaborazione partitica e delle strategie di logoramento politico. Gli spazi istituzionali del Colle sono rimasti comunque molto ampi sulla base del solco tracciato da Scalfaro, ma il mancato dialogo ha fatto emergere i limiti della Presidenza della Repubblica nelle prese di posizione entro la dialettica maggioranza-opposizione nella forma di governo parlamentare²¹⁶. Lo scioglimento anti-

²¹³ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. Riferi della nuova fibrillazione dello staff giuridico in attesa di capire i margini di riuscita del tentativo di Marini P. CACACE, *Sul Colle pronta l'agenda elettorale*, in *Il Messaggero*, 4 febbraio 2008; T. BARTOLI, *Napolitano si rivolge ai costituzionalisti*, in *Il Mattino*, 3 febbraio 2008; P.A. CAPOTOSTI, *Urne, i referendum possono fare ricorso*, in *Corriere della sera*, 5 febbraio 2008. Nello stesso senso della prospettabilità, V. ONIDA, *Camere sciolte? Resta il rischio ricorso*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 febbraio 2008; A. PACE, *E se fosse anticostituzionale?*, in *Europa*, 5 febbraio 2008.

²¹⁴ Archivio Storico del Quirinale-Rassegna stampa cronologica 23 gennaio 2008-8 febbraio 2008. G. BATTISTINI, *Napolitano deluso: un'occasione mancata*, in *la Repubblica*, 5 febbraio 2008; P. CACACE, *Il rammarico di Napolitano: bisognava provarci*, in *Il Messaggero*, 5 febbraio 2008; V. VASILE, *Domani lo scioglimento delle Camere. Sarà indetto il referendum, ma non si farà*, in *L'Unità*, 5 febbraio 2008; M. BREDI, *Napolitano si appella ai due Poli: non distruggere la via del dialogo*, in *Corriere della Sera*, 6 febbraio 2008.

²¹⁵ www.quirinale.it. Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano dopo la firma dello scioglimento delle Camere, Roma, 6 febbraio 2008, di cui si riporta un passaggio chiave: “[...] Ho sempre e solo avuto di mira l'interesse comune ad una maggiore linearità, stabilità ed efficienza del sistema politico-istituzionale. Il dialogo su questi temi – ora interrottosì – resta un'esigenza ineludibile per il futuro del Paese. Mi auguro perciò che la prossima campagna elettorale si svolga in un clima rispondente a quell'esigenza, da molti ribadita anche in questi giorni. È il momento, per tutte le forze politiche, di dar prova del senso di responsabilità richiesto dalle complesse prove cui l'Italia è chiamata a far fronte [...]”.

²¹⁶ Per le considerazioni sul potere di scioglimento entro il sistema maggioritario e bipolarizzato v. A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana: le vicende politico parla-*

pato si rese obbligato, malgrado la *moral suasion* quirinalizia, ma fornì importanti indicazioni sul metodo Napolitano (e di riflesso del suo Segretariato) nella gestione costituzionale della crisi bilanciando, in questo caso e a differenza delle situazioni di prassi ai margini della promulgazione/rinvio degli atti legislativi, la necessità di mantenere una diplomazia del Quirinale sottotraccia con momenti in cui è data possibilità di esternare agli Uffici del Segretariato chiarendo le intenzioni degli indirizzi presidenziali tramite i comunicati e seguendo l'indirizzo generale del Presidente di usare questo strumento atipico di comunicazione istituzionale. Un metodo che ha notevolmente contribuito a consolidare le prassi acquisite dalle varie Presidenze precedenti, che si erano messe in evidenza con timidi approcci visto l'ancora ridotto spazio riservato sul punto al Quirinale²¹⁷.

Sezione III - L'attività del Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia

1. La costituzione dell'Ufficio a seguito della sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale

Come il titolo della presente sezione vuole illustrare, questa parte verterà sull'analisi dei presupposti alla costituzione di detto Ufficio e della sua attività riscontrata sulla base dei regolamenti autonomi del Presidente della Repubblica e nella prassi dei suoi primi undici anni di vita. Occorre iniziare da una breve disamina dei presupposti di natura costituzionale che hanno imposto la costituzione di detto Ufficio.

Durante gli ultimi anni della Presidenza Ciampi era stato sollevato conflitto di attribuzione da parte del Presidente nei confronti dell'allora Ministro della Giustizia, Roberto Castelli, in merito alla concessione del provvedimento di clemenza nei

mentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura, Giuffrè, Milano, 2003; S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Jovene, Napoli, 2004; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *il Mulino*, 4, 2003, 639 e ss.; S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, cit.; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare*, cit., 27-31.

²¹⁷ Sul particolare metodo comunicativo della Presidenza Napolitano v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni surriscaldate e il pericolo della disidratazione*, cit.; P. POMBENI, *Il messaggio del Quirinale, due segnali per il futuro*, in *Il Messaggero*, 31 maggio 2010; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 7-9; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2010, 15 e ss.; M. TEBALDI, M. MASTIO, *Le esternazioni del Capo dello Stato fra Prima e Seconda Repubblica. Un'indagine politologica*, in *www.centrostudiparlamentari.it*, 2003, M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., 310-316, R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2013, 7 e ss.; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 128-129; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica*, cit., 112-113.

confronti di Ovidio Bompressi, condannato in via definitiva in quanto esecutore materiale dell'omicidio del Commissario di P.S., Guido Calabresi con il Presidente che sollevava il conflitto d'attribuzione dinnanzi alla Consulta per *vindicatio potestatis*²¹⁸. La successiva decisione del Giudice delle leggi ed in generale la vicenda politica è ormai assai nota all'interno delle cronache politiche e della dottrina costituzionalistica, ma in questa sede in modo da poter rendere maggiormente intelligibili i presupposti e le finalità dell'Ufficio oggetto di esame, occorre rimarcare le linee guida enunciate dalla Corte nella decisione sopra citata.

La Corte nella pronuncia n. 200/2006 ha di fatto reinterpretato l'art. 87, comma 11 della Costituzione, nel senso che ha dichiarato che il potere è formalmente e sostanzialmente presidenziale, sovvertendo un'abbastanza consolidata prassi pluridecennale, che ha visto oscillare la prerogativa tra l'atto solo formalmente presidenziale o complesso, dove comunque era dirimente il parere espresso dal Ministro della Giustizia. Ciò nel senso che le pratiche e le istanze di grazia venivano raccolte dal Ministero e venivano presentate allo scrittoio presidenziale solamente a seguito di un'istruttoria ministeriale: questa considerazione sarebbe bastevole a identificare il potere come a cavallo tra il potere duale o complesso e la sostanza governativa e sicuramente esclude radicalmente un'interpretazione in senso di prerogativa anche nella sostanza presidenziale²¹⁹.

²¹⁸ La questione specifica verteva sulla decisione di concedere la grazia a Ovidio Bompressi, condannato in via definitiva assieme ad Adriano Sofri per l'omicidio del Commissario di P.S., Guido Calabresi a 22 anni di reclusione. La decisione di Ciampi di provvedere all'emanazione del decreto di concessione della grazia si scontrò con il netto rifiuto del Ministro Castelli. Precedentemente al momento del ricorso presidenziale dinanzi la Consulta nel novembre 2005 il Presidente Ciampi era in scontro con Castelli, poiché quest'ultimo si rifiutò di consegnare gli incartamenti dell'istruttoria della domanda di grazia di Bompressi e Sofri. Il Ministro Castelli aveva rifiutato con una nota ministeriale del 24 novembre 2004 di dare corso alla determinazione da parte di Ciampi di concedere la grazia ad Ovidio Bompressi. Di qui la *causa petendi* della *vindicatio potestatis* da parte del Quirinale. Nel ricorso notificato al Ministro il Presidente aveva messo in discussione di fronte alla Corte la titolarità del potere e la possibilità per il Presidente di superare il dissenso del Ministro, facendo sì che la controfirma ministeriale diventasse un atto obbligato in caso di nulla osta presidenziale. V. R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorarietà ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006. V. L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia dal contesto al testo*, in *Rivista AIC*, 2006; M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2003.

²¹⁹ G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distinguere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 3, 2006; T.F. GIUPPONI, *Il potere di grazia e la sua (ir)responsabilità. Le possibili ragioni di inammissibilità del conflitto, tra leale collaborazione e controfirma ministeriale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 167, ID., *Il potere di grazia e il "caso Sofri": a chi spetta l'ultima parola?*, in *www.forumquadernicostituzionali.it*, 2003, M. GORLANI, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e valenza politica della grazia*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 175. Leale collaborazione che è venuta a frantumarsi già dalla Presidenza Cossiga a seguito della *querelle* con il Ministro Martelli in merito alla concessione

La Corte ha, quindi, stabilito che: a) la prerogativa è esclusivamente del Quirinale che la esercita come organo “*super partes*” in adempimento a fini “eccezionali di natura umanitaria” ex art. 2 e 27, comma 3 Cost.; b) la controfirma ministeriale è un atto dovuto laddove risulti che il Presidente voglia concedere la grazia; c) l’eventuale parere sfavorevole del Ministro può essere superato dal Capo dello Stato, il quale se favorevole alla concessione della clemenza adotterà il decreto dando motivazione del suo discostamento dal parere ministeriale (7.2.4 e 7.2.5 del “Considerato in diritto”); d) al Ministro rimane l’istruttoria delle domande, la predisposizione del parere e la responsabilità in tema di esecuzione del provvedimento di grazia.

A parere di chi scrive, la Consulta avrebbe agito con il fine di “spoliticizzare” la detta prerogativa e di ancorarla a dei presupposti legittimanti di natura costituzionale, dato che negli ultimi anni si erano registrati numerosi casi di scontro politico tra Quirinale e Ministro della Giustizia di una certa gravità e la leale collaborazione tra poteri, che aveva sorretto molto bene la prassi tra i due organi costituzionali, era risultata di sempre più difficile fattibilità. Da qui la necessità sul profilo soggettivo, secondo la Consulta di dover conferire detta prerogativa in via esclusiva al rappresentante dell’unità nazionale, quindi organo *super partes*, mentre, sul piano oggettivo, di stabilire che le ragioni di tipo umanitario andrebbero ricavate in via interpretativa dal combinato disposto degli artt. 2 e 27, comma terzo Costituzione. Precisando su quest’ultimo punto, la grazia non potrà mai costituire uno strumento volto ad attuare fini politici come quelli di natura penitenziaria (come la prassi degli anni Settanta ha dimostrato) o come strumenti di censura nei confronti dell’operato della Magistratura per porre rimedio a situazioni inique, ma solo “[...] a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o che comunque involgono apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l’adozione di un atto di clemenza individuale [...] in definitiva, di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell’art. 27 Cost., garantendo soprattutto il “senso di umanità”, cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall’art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di “rieducazione” proprio della pena²²⁰.

Questa breve ricostruzione indicherebbe, quindi, i presupposti ed i canoni ai quali l’azione del Quirinale (non inteso solo nella persona del Presidente e quindi anche del Segretariato) dovrebbe ispirarsi.

della grazia a Renato Curcio, storico *leader* delle Brigate Rosse. Episodi in tal senso si sono verificati in merito alla grazia ad Adriano Sofri, anch’egli collegato come Bompresi alla vicenda dell’omicidio del Commissario Calabresi.

²²⁰ Corte cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200, 6. Considerato in diritto.

Ora, si cercherà di esaminare l'evoluzione della costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia e di poter cercare di apprezzarne gli effetti più diretti nella nuova interpretazione costituzionale del potere di grazia.

Con il decreto presidenziale n. 1 del 2006 del 31 maggio di quell'anno il Presidente Napolitano ha costituito l'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia. La struttura è interna all'organigramma del Segretariato, è un ufficio "variabile", di diretto supporto all'operato del Presidente, diretto da un suo Consigliere e composto al suo interno da tre comparti. Un comparto dedicato alle domande di Grazia, uno dedicato ai rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura ed alle istanze dei cittadini in tema di giustizia ed infine un comparto deputato al monitoraggio e all'istruttoria sui disegni e progetti di legge in materia di giustizia.

Il Comparto Grazie è l'ufficio deputato a adempiere alle indicazioni della Consulta nella sentenza sul caso Bompressi: a capo di esso è presente un magistrato ordinario, collocato fuori ruolo, e alle sue dipendenze egli potrà contare di tre unità di personale amministrativo di riferimento. Esso assume in sé numerosi compiti e sono così elencati sulla scorta di dossier pubblicati sul sito *internet* del Quirinale²²¹:

- a) esame sia delle domande (o proposte: art. 681 comma 3 c.p.p.) di grazia o commutazione delle pene pervenute al Capo dello Stato sia delle comunicazioni che il Ministero competente invia alla Presidenza della Repubblica in relazione a quelle che a esso sono state presentate;
- b) ricerca di eventuali precedenti e fascicolazione delle pratiche;
- c) trasmissione al Ministero competente delle domande o proposte pervenute al Capo dello Stato, perché di esse si avvii la istruttoria;
- d) richiesta al Ministero competente di assicurare priorità alla istruttoria di domande o proposte che prospettano situazioni obiettivamente meritevoli di trattazione urgente;
- e) richiesta di notizie al Ministero competente sullo stato della istruttoria quando sono decorsi otto mesi dalla trasmissione della domanda o proposta;
- f) esame e valutazione delle "proposte" formulate dal Ministro competente all'esito della istruttoria ed eventuale richiesta di integrazioni;
- g) predisposizione della Relazione da inviarsi al Capo dello Stato per le sue determinazioni;
- h) comunicazione al Ministero competente delle determinazioni del Capo dello Stato;
- i) tenuta e aggiornamento dell'archivio (cartaceo e informatico) con elaborazione ed esame dei dati sul numero e le tipologie delle determinazioni del Capo dello Stato;

²²¹ "La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia e la organizzazione del Comparto Grazie" - Dossier informativo pubblicato su *www.quirinale.it*.

j) studio delle problematiche attinenti all'istituto della grazia e, in rapporto con gli uffici ministeriali, individuazione di prassi che consentano la tempestiva definizione delle pratiche e il rispetto delle esigenze di riservatezza e trasparenza.

Secondo parte della dottrina la riforma dell'Ufficio rappresenterebbe una sorta di dichiarazione di intenti²²², ma in realtà è un fedele allineamento ai principi stabiliti dalla Consulta: se permane in capo al Ministro la possibilità di istruire le cause, il Quirinale in quanto titolare dell'ultima parola in merito deve dotarsi di strutture specializzate tecnicamente e politicamente in modo da consentire al Capo dello Stato di poter prendere la decisione finale. Le competenze sono di vario numero e di varia natura: fanno riferimento sia ad ambiti che si potrebbero definire *intra moenia Quirinalis* come e sia *extra moenia Quirinalis*, alle lettere a, c, d, e, g dell'elenco di cui sopra, dove le prime fanno riferimento al rapporto di dipendenza che lega i membri del Segretariato al Presidente, mentre le seconde riguardano i rapporti di leale collaborazione da tenere con il Ministero della Giustizia e con l'Autorità Giudiziaria.

2. La fase istruttoria del procedimento per la concessione della grazia

L'istruttoria per la concessione della grazia ha una morfologia bifasica: da un lato, permane in capo al Ministero della Giustizia, sulla scorta delle indicazioni della Consulta, il dovere di procedere a raccogliere tutti i dati necessari al Presidente per poter decidere, mentre da un altro lato la domanda istruita verrà sottoposta ad un nuovo scrutinio da parte del Comparto Grazie, il quale porterà la domanda allo scrittoio presidenziale per la decisione finale. La prima istruttoria, che è quella ministeriale, è disciplinata dall'art. 681 c.p.p. ed al suo interno essa prevede diversi *step* prima dell'inoltro al Ministro a seconda che il condannato sia o non sia in uno stato di detenzione o sottoposto a misura di sicurezza. Se il condannato è detenuto, la domanda sarà esaminata dal magistrato di sorveglianza e riceverà il parere del procuratore generale presso la Corte d'appello, i quali invieranno pareri ed osservazioni al Ministro. In caso di condannato non detenuto o internato occorre solo il parere del procuratore generale²²³. Le autorità giudiziarie chiamate al concorso nell'istruttoria non svolgono un'attività riconducibile alla natura giurisdizionale in quanto, secondo la giurisprudenza di legittimità, non sia presente alcun potere

²²² G. DONATI, *L'esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, Studium Iuris, 8, Cedam, Padova, 2008, 781.

²²³ E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia. Regole e prassi del procedimento per la concessione della clemenza individuale*, Giuffrè, Milano, 2016, 100 e ss. Il magistrato di sorveglianza interviene solo in situazioni dove il condannato non versi in stato di libertà. Mentre in caso di reati militari la domanda verrà trasmessa anche al Ministero della Difesa.

decisorio ma solo di raccolta di elementi utili alla decisione che è affidata ad altri organi²²⁴.

La domanda pervenuta al Ministero della Giustizia è curata dall'Ufficio I, Affari normativo, internazionali e Grazie della Direzione Generale della Giustizia Penale. La questione inerente alla natura di detta attività istruttoria è stata esaminata dalla giustizia amministrativa sempre con riferimento al caso Bompresi, che ha dato alcune indicazioni significative. Su istanza dei congiunti di Ovidio Bompresi si ricorreva al TAR del Lazio in quanto si contestava l'assenza di un diritto di accesso ai documenti e di informazione sulle risultanze del corso e del risultato dell'istruttoria della domanda in Ministero ex art. 222 e ss. della l. 241 del 1990. Il giudice amministrativo statuiva che l'istruttoria ministeriale ha natura amministrativa e che i documenti in essa presenti non possono essere totalmente esenti da accesso da parte degli interessati, che possono essere per l'appunto visionati con l'eccezione dei documenti esclusi per legge²²⁵. Nel giudizio di appello presso il Consiglio di Stato i giudici di Palazzo Spada hanno aggiunto che il diritto di accesso ai documenti è possibile solo nell'istruttoria ministeriale e che mai può sussistere sulle valutazioni del Ministro e sulle valutazioni successivamente effettuate dalla Presidenza della Repubblica²²⁶.

L'istruttoria vera e propria del Comparto Grazie si basa su due presupposti: a) le indicazioni della Consulta sulle eccezionali ragioni di tipo umanitario che legittimano

²²⁴ Cass. Pen. Sez. I, 23 ottobre 2002, n. 39342, E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia*, cit., 105. La Consulta era già intervenuta con l'ordinanza n. 382 del 1991, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità degli art. 681 c.p.p. e 66, comma 9 della l. 663 del 1986 nella parte in cui provvederebbero a porre il magistrato di sorveglianza in una situazione di inferiorità nei confronti del Ministro. La Corte nel dichiarare l'inammissibilità ha sottolineato questo aspetto della natura non decisoria del magistrato ma solo di un parere in funzione non giurisdizionale v. Corte cost., Ord. 10 ottobre 1991, n. 382.

²²⁵ TAR Lazio 11 febbraio 2004, n. 7304. In dottrina era stata propugnata una tesi opposta secondo la quale il diritto di accesso sarebbe stato negato in quanto non rientrante in un procedimento di tipo amministrativo J. MENDOZA, *Il procedimento di grazia nell'ordinamento costituzionale, processuale e nella prassi*, in *Doc. giust.*, 1997, 1094.

²²⁶ Consiglio di Stato, 14 dicembre 2004, n. 7960, sul punto anche L. COEN, *L'istruttoria della grazia come procedimento amministrativo*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 98.

Sul tema del diritto di accesso, invece, alle unità di personale non addette al Comparto Grazie è fatto divieto di accedere ai dati e alle informazioni sulle pratiche di grazie, anche se definite, salvo che l'accesso sia autorizzato dal direttore dell'Ufficio o dal responsabile del Comparto. Se richiesto, il personale del Comparto può fornire notizie, relativamente alla sola fase in cui si trova il procedimento, all'interessato o al soggetto legittimato che ha presentato la domanda o la proposta. Anche al personale del Comparto è però fatto divieto di fornire notizie su ogni altro dato o informazione presente nell'archivio e, in particolare, sui contenuti della istruttoria ministeriale, delle eventuali integrazioni richieste dall'Ufficio, della "proposta" del Ministro e delle determinazioni del Capo dello Stato. I dati e le notizie sulle pratiche di grazia sono immessi nel sistema informatico della Presidenza della Repubblica secondo procedure che ne garantiscono la riservatezza.

il provvedimento di clemenza b) l'azione del Comparto deve conformarsi al principio di leale collaborazione con le strutture ministeriali della Giustizia. Su quest'ultimo punto soprattutto sorge la necessità di porre il detto principio a perno dell'azione del Segretariato, dato che in molte parti del complesso procedimento di grazia manca una disciplina normativa o regolamentare espressa e l'unica fonte in grado di porsi come criterio di applicazione del disposto dell'art. 87, comma 11 della Costituzione è la prassi²²⁷. Vi sono degli elementi rilevanti che certificano queste indicazioni.

Un elemento chiave che esemplifica questo assunto è dato dall'individuazione dei requisiti per l'ammissibilità della domanda per l'istruttoria finale del Quirinale, che sono stati individuati tramite la prassi decennale nella leale collaborazione tra il Comparto Grazie ed il Ministero della Giustizia. Prescindendo da alcuni requisiti, che si potrebbero definire di logica e necessaria esistenza come le generalità del condannato richiedente, gli estremi del titolo esecutivo, la condizione attuale del condannato (se detenuto o meno) oppure ancora la pena inflitta e la restante da scontare, la prassi tra i due organi costituzionali ha fornito indicazioni significative in merito.

Primo elemento fondamentale è sulle ragioni che hanno spinto il condannato a chiedere la clemenza presidenziale. Il punto mostra molti dei nervi lasciati scoperti dalla Consulta nel 2006 ed ha aperto le maglie dell'interpretazione alla prassi dei due organi deputati a compiere l'istruttoria. Nel combinato disposto degli art. 2 e 27, comma 3 Cost., che rappresenterebbe il fondamento delle eccezionali ragioni umanitarie si proibirebbe la concessione della grazia per porre rimedio a situazioni di ingiustizia nel merito della sentenza di condanna, sindacando quindi le valutazioni dell'Autorità giudiziaria. La prassi ha individuato un'eccezione a questa regola nel caso in cui la sentenza sia stata emessa da un'autorità giudiziaria straniera e la pena irrogata risulti manifestamente eccessiva o sproporzionata a dispetto delle astratte previsioni giuridiche italiane. Un altro punto riguarda le concrete modalità di commissione del delitto, dove la particolare tenuità della condotta del richiedente è un elemento che sospinge ad un parere favorevole da parte del Comparto Grazie e del Ministero.

In particolare, la prassi registrata ha giustificato i provvedimenti di clemenza sulla base del fatto che una reiezione di essa avrebbe contrastato con la funzione rieducativa della pena²²⁸. Una prassi interessante si è riscontrata, invece, con riguardo alle motivazioni dei provvedimenti di clemenza. La Corte costituzionale sul punto ha indicato che solo in caso di parere sfavorevole da parte del Ministro della Giustizia

²²⁷ E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia*, cit., 109 e vedasi anche il dossier "La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia e la organizzazione del comparto grazie", in www.quirinale.it.

²²⁸ Altro elemento valutato positivamente, secondo i decreti presidenziali n. 1/2006 e 107/2013, è il comportamento assunto dal condannato durante la detenzione o la sottoposizione alla misura restrittiva della sua libertà, così come i casi in cui il condannato abbia esternato la sua richiesta di perdono o abbia provveduto sul piano civilistico a porre in essere dei risarcimenti per i danni fisici e morali alle parti offese.

è necessario che il Presidente nel provvedimento di concessione della grazia indichi le ragioni per le quali ha deciso di discostarsi, mentre in caso di parere favorevole è prassi che il decreto presidenziale venga adottato senza motivazione. Si è, però, riscontrato un ricorso più frequente alla motivazione anche in casi di parere favorevole del Ministro, dove il Quirinale ha ritenuto necessario procedere alla pubblicazione delle motivazioni della concessione della clemenza tramite comunicato o nota pubblicato nel sito *internet* della Presidenza della Repubblica.

Ruolo cruciale della prassi del Segretariato e del Ministero si è riscontrato anche con relazione ai casi di istruttorie semplificate per le domande di grazia. È stata, infatti, allestita sempre in via di prassi una procedura istruttoria in forma semplificata per quelle domande di grazia su condanna non ancora passata in giudicato, presentate da soggetti non legittimati, nei casi di decesso del condannato o su domande relative alla sostituzione della pena inflitta con una misura di sicurezza, dove l'istruttoria non è compiuta dall'Autorità giudiziaria ma solamente effettuata dal Ministero o dal solo Segretariato. In questi casi potrebbe intervenire da principio l'archiviazione, in funzione di filtro²²⁹, e che può essere disposta solo per quelle domande volte ad ottenere dei benefici di tipo penitenziario come permessi, trasferimenti o revoca di sanzioni disciplinari inflitte nell'istituto penitenziario di riferimento, oppure per casi di revisione della sentenza di condanna o di rideterminazione della pena per cumuli o vincoli di continuazione. Per gli stessi motivi può essere effettuata l'archiviazione direttamente dal Comparto Grazie. In alcuni casi la prassi ha arricchito il catalogo delle situazioni di filtro preventivo, ad esempio, laddove l'istruttoria risulterebbe vana per espiazione totale della pena o per breve lasso di distanza da un precedente rigetto. Questi rappresentano casi di palese estraneità della richiesta con la concessione di un provvedimento di clemenza o casi che comporterebbero aggravii che minerebbero il principio di buon andamento dei pubblici uffici ex art. 97 Cost.

Per quanto riguarda le valutazioni finali dell'Ufficio queste vengono raccolte in una relazione finale dove si dà conto delle risultanze della propria istruttoria, dei pareri del Ministro, della redazione della domanda e dei pareri espressi dal procuratore generale della Corte d'Appello di riferimento e del magistrato di sorveglianza. Nella prassi del detto ufficio della Presidenza sono stati individuati nella prassi dei vari dirigenti ed unità di questo comparto i criteri entro i quali è necessario conformare le proprie valutazioni finali.

I criteri interpretativi sono dati, secondo il *dossier* pubblicato sul sito *internet* del Quirinale, da:

- la peculiarità umanitaria che il caso presenta (ad esempio, per la risalenza nel tempo del delitto commesso, per l'età e i precedenti penali del suo autore, per il contesto – "storico", personale, familiare, – in cui si è verificato);

²²⁹ Corte cost., sent. 18 maggio n. 200/2006, 7.2.3 Considerato in diritto.

- il periodo di pena espiato e la fruizione eventuale di benefici penali o penitenziari;
- l'assenza di elementi dai quali dedurre l'attuale pericolosità del condannato;
- gli esiti del processo rieducativo e, specie per le domande di grazia relative a pene accessorie, l'intervenuto reinserimento sociale del condannato;
- la condotta intramuraria tenuta;
- le osservazioni delle vittime del reato o, in caso di loro morte, dei loro familiari;
- la incompatibilità delle condizioni di salute del condannato con lo stato detentivo e la inattitudine a fronteggiare la precarietà con i benefici ordinari (penali e penitenziari)²³⁰.

Ultimo punto è il tema della gestione temporale e materiale dell'attività istruttoria. Esso è un potere che sorge in capo all'Ufficio grazie del Quirinale, stabilendo in via di prassi la regola degli otto mesi di tempo da parte delle strutture del Guardasigilli di terminarla per l'inoltro al Quirinale (in casi particolari come detenuti per gravi di motivi di salute si procederà ad un sollecito in tempi decisamente più brevi). In altri casi il sollecito quirinalizio è volto a richiedere delle integrazioni: essendo la competenza generale dell'istruttoria a carico del Ministero secondo il dettato dell'art. 681 c.p.p., sarà quest'ultimo a provvedervi. In questi casi si procede in caso di lacune in essa, di aggiornamenti sulle condizioni di salute, sopravvenuti motivi rilevanti come l'apertura di nuove inchieste a carico del condannato o di chiamata in correo in procedimenti connessi. Nella fase terminale del procedimento a seguito della decisione finale del Presidente il Segretariato è tenuto a comunicare l'esito della procedura all'interessato e di rendere avviso al Ministero affinché possa celermente procedere all'esecuzione di esso²³¹.

Da questa breve disamina dei momenti salienti dell'istruttoria del procedimento di grazia si possono ricavare alcuni assunti: 1. l'attività di delibazione delle domande è suffragata da un concertato elenco di requisiti; 2. il Segretariato acquisisce una sorta di potere direttivo e di sorveglianza sulle tempistiche e sul contenuto dell'istruttoria gestito dal Ministero; 3. in via di prassi si è consolidata una, altrettanto, concertata attività di filtro su tutte le *ictu oculi* inammissibili. Dall'esame di alcuni casi offerti dalla prassi si proverà a ricavarne ulteriori spunti in modo da inquadrare al meglio il ruolo svolto dall'Ufficio quirinalizio nella finale determinazione della volontà presidenziale.

²³⁰ E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia*, cit., 118 e il citato dossier "La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia e l'organizzazione del comparto". Ad una prima lettura di questi requisiti si può già notare come il primo, che indica la peculiare situazione umana del condannato, sia quello di più facile interpretazione in senso estensivo e che, come si vedrà a breve, nella prassi dei primi dieci anni del nuovo regime costituzionale del potere di grazia ha sollevato alcune perplessità.

²³¹ Da conto di queste prassi l'opera del già direttore del Comparto Grazie, Enrico Gallucci in E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia*, cit., 119.

3. Il Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari per l'Amministrazione della Giustizia nella prassi

Nella prassi degli anni successivi alla sentenza sul caso Bompressi si sono registrati alcuni significativi episodi che hanno stabilito un particolare discostamento dai dettami della Consulta nella sentenza citata. Se da un lato era stato disegnato uno statuto costituzionale della grazia, condivisibile o meno, ma comunque definito nei suoi presupposti e modalità di esercizio, nella prassi vi sono state indicazioni diverse, quasi preannunciate da un'espressione lanciata in commento alla pronuncia n. 200 del 2006 da Massimo Luciani: *etsi sententia non daretur*²³². Una rassegna di alcuni casi decisi dal Colle durante le Presidenze Napolitano e Mattarella può dare delle argomentazioni sul punto.

Il primo caso è quello della grazia concessa nel dicembre 2006, all'indomani del caso Bompressi, ad Ivan Liggi, ex agente della Polizia stradale condannato in via definitiva ad anni 9 e mesi 8 di reclusione per omicidio colposo e falso ideologico. L'agente si era reso colpevole di aver cagionato la morte sparando alla nuca del conducente di un'auto in fuga a seguito all'alt intimato dagli agenti. La vicenda aveva causato numerose reazioni in ambito politico e da parte delle parti sindacali di Polizia, ritenendo la sentenza sproporzionata in riferimento all'entità del fatto: oltre alle organizzazioni sindacali e a forze politiche parlamentari anche associazioni di cittadini si erano mobilitati in favore della concessione della grazia a Liggi. A seguito della clemenza, la dottrina ha sollevato rilievi critici sull'operato del Quirinale, non ravvisando le eccezionali ragioni umanitarie poste dalla sentenza n. 200/2006, ma solo ragioni politiche relative a questioni di politica criminale sulla sussistenza o meno di una scriminante per questi fatti criminosi a seguito anche della forte pressione delle istituzioni e delle parti sociali e delle mobilitazioni dell'opinione pubblica²³³. Secondo l'attuale Direttore del Comparto Grazie, Enrico Gallucci le critiche sono infondate in quanto il condannato teneva secondo il direttore dell'istituto penitenziario di detenzione una buona condotta e stava attivamente in corso ad un programma rieducativo di libertà condizionata ex art. 54 l. ordinamento penitenziario e del programma di lavoro esterno. Indicazione suggestiva è quella data sulle motivazioni politiche: secondo Gallucci queste possono considerarsi come uno dei motivi della clemenza ma non la "causa"²³⁴. Indicazione che tornerà spesso nella prassi.

²³² M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 2, 2007, 198.

²³³ G. MAJORANA, *La prerogativa del potere di grazia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2012, 20; G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, 14; G. CUOCOLO, *Colle, stop ineccepibile*, in *Il Secolo XIX*, 25 novembre 2013.

²³⁴ E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia*, cit., 182.

Il secondo caso riguarda il provvedimento di clemenza concesso ad un gruppo di cinque cittadini italiani di provenienza altoatesina, i quali si erano resi colpevoli di alcuni fatti di sangue e di terrorismo (nell'ambito dei gruppi terroristi altoatesini che reclamavano la secessione della provincia autonoma di Bolzano). Costoro erano stati tutti condannati in via definitiva per fatti commessi a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta ed avevano ricevuto come pena accessoria l'interdizione perpetua dai pubblici uffici: i condannati sono stati sempre latitanti e condannati per l'appunto in contumacia. Al momento della concessione della grazia avvenuta nel luglio 2007 di lì a poco sarebbe intervenuta la prescrizione per gli interessati e, quindi, la grazia avrebbe solo di poco tempo anticipato la cessazione della pena inflitta²³⁵. Napolitano faceva inoltre riferimento al caso dei terroristi condannati e graziati da Saragat nel 1970 e Scalfaro nel 1996, i quali riversavano in una situazione analoga a quelli graziati da Napolitano²³⁶.

Le critiche si erano sollevate numerose da parte della dottrina che inquadrava i provvedimenti di clemenza nella sfera di atti con movente esclusivamente politico, attuativo di una politica di distensione di un'annosa questione che ha incrinato i buoni rapporti internazionali con un Paese estero²³⁷. Così come per Liggi, dove le motivazioni erano riconducibili a politiche di sicurezza interne, la replica arrivava dagli uffici del Quirinale dall'allora direttore del Comparto Grazia, Loris D'Ambrosio. Sul problema delle motivazioni legate a questioni di politica internazionale l'allora Direttore dell'Ufficio si era espresso nel senso che queste avrebbero potuto al massimo rientrare tra i motivi dei provvedimenti di clemenza e non tra le "cause": replica molto simile a quella ripresa dagli attuali dirigenti. In questo frangente D'Ambrosio specificava che per causa si intende lo scopo oggettivo e costante della grazia mentre i motivi farebbero riferimento a situazioni di contorno, che presentano il carattere della contingenza legata all'episodio storico²³⁸.

Altro caso molto spinoso ha riguardato l'ex Direttore del quotidiano *Il Giornale*, Alessandro Sallusti, il quale si era reso colpevole del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa e per omesso controllo su articolo: condanna ad anni uno e otto

²³⁵ Il mese precedente la concessione del provvedimento di grazia Napolitano era in visita di Stato in Austria ed alla domanda sulla sorte della clemenza per gli ex terroristi, egli dichiarava che il provvedimento di clemenza per degli individui condannati con prescrizione imminente si sarebbe proceduto alla grazia sulle pene accessorie in ragione della "[...] sensibilità e buona volontà per il superamento di vecchi contenziosi [...]". V. *Intervista a Giorgio Napolitano, Visita di Stato del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nella Repubblica d'Austria (Vienna, 26, 27, 28 giugno 2007)*, in www.quirinale.it.

²³⁶ D. PISANI, *Dossier sul potere di grazia*, Cedam, Padova, 2006, 212 e ss.

²³⁷ A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 18; G. MAJORANA, *La prerogativa del potere di grazia*, cit., 21; G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano*, cit., 13.

²³⁸ L. D'AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2011.

mesi di reclusione e multa di 15.342 euro. La grazia aveva commutato la pena detentiva nella multa corrisposta²³⁹.

Napolitano, malgrado fosse emerso il parere favorevole dell'allora Guardasigilli Paola Severino, riteneva di dover motivare la clemenza sulla base di: 1. rettifica dell'articolo e lettera di scuse del quotidiano incriminato; 2. ricerca di un maggiore equilibrio tra rigore sanzionatorio e adozione di efficaci misure risarcitorie, espresso da una volontà politica bipartisan in seno al Parlamento sulla base delle pene detentive per i giornalisti²⁴⁰. La scelta presidenziale si potrebbe ricondurre al dare seguito ad un'opzione di politica criminale perseguita dal Governo e dal Parlamento, alla quale il Quirinale avrebbe dato in tal senso il suo avallo e sostegno²⁴¹. L'istruttoria del Segretariato e il comunicato di Napolitano avevano fatto un indiretto riferimento ad alcune indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale aveva deciso in modo analogo su un caso di diffamazione a mezzo stampa del 24 settembre 2013, B. c. Italia. In detta sentenza la Corte di Strasburgo aveva affermato che l'inflizione di una pena detentiva oltre ad una pecuniaria nei confronti del giornalista incriminato rappresentava un'ingerenza alla libertà di espressione, che potrebbe sì essere proporzionata ad uno scopo legittimo, che è quello della tutela della reputazione ed onorabilità dell'individuo, ma che deve essere proporzionata nel senso di legittimata da circostanze eccezionali. Altrimenti sarebbe stata di per sé bastevole l'applicazione di una pena pecuniaria: se, però, queste circostanze speciali ed eccezionali, che renderebbero la pena detentiva come il deterrente più proporzionato ed efficace, non sussistono, allora ecco che la pena inflitta risulta sproporzionata allo scopo perseguito. Il Quirinale potrebbe aver seguito questo *iter* logico per giustificare la necessità di commutare la pena detentiva in quella pecuniaria.

Gli ultimi casi da affrontare potrebbero essere definiti quelli delle "grazie gemelle" a seguito della vicenda Abu Omar (anche se intercorse non allo stesso tempo e sotto due diverse Presidenze, Napolitano II e Mattarella). I casi sono quelli di Joseph Romano, colonnello dell'esercito americano, Betnie Medero e Seldon Lady, cittadini americani appartenenti ai servizi segreti della CIA ed autori del sequestro dell'ex

²³⁹ S. MINO, *La responsabilità penale del direttore alla luce del cd. caso Sallusti: spunti di riflessione e proposte di riforma*, in *Foro it.*, 2012, 669. L'articolo non era a sua firma ma in qualità di direttore della testata rimaneva imputabile dei reati ascrittigli: l'articolo presentava contenuti diffamatori nei confronti di un magistrato attribuendogli un fatto offensivo della sua reputazione. La vicenda processuale aveva visto la negazione delle attenuanti generiche della sospensione condizionale della pena in considerazione, secondo la Corte di cassazione, della gravità del fatto compiuto e dell'offesa ingiustificata al magistrato e all'istituzione giudiziaria: bilanciamento quello del giudice legittimità che ritiene preclusiva la concessione dei benefici di legge per l'imputato v. Cass., sez. V, 23 ottobre 2012, n. 412499.

²⁴⁰ Il comunicato è reperibile direttamente sul sito internet del Quirinale www.quirinale.it.

²⁴¹ V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 169 e G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano*, cit., 14.

imam di Milano, Abu Omar del gennaio 2003. I detti agenti erano stati condannati in via definitiva per sequestro di persona in una intricatissima vicenda che ha visto coinvolti a livello politico il Governo, il Parlamento e la Presidenza della Repubblica, ma che a livello giudiziario ha visto pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo in merito alla legittimità o meno dell'apposizione del segreto di stato su alcuni atti probatori prodotti in giudizio²⁴². La vicenda fattuale aveva visto i detti agenti coinvolti insieme ad alcuni dirigenti del SISMI italiano nel sequestro dell'ex imam in quanto sospettato di essere a capo di una cellula terroristica affiliata ad Al Qaeda, responsabile degli attentati dell'11 settembre negli USA. L'operazione intrapresa rientrava nell'ambito delle cd. "*extraordinary renditions*", pratica che consisteva nel porre in arresto senza però i dovuti adempimenti giudiziari previsti dalla Costituzione e dalla legge, i sospettati e di trasportarli in Paesi alleati, nei quali sarebbero stati sottoposti ad interrogatorio: interrogatori che però risultavano essere atti di tortura.

Il Presidente Napolitano il 5 aprile 2013 concedeva il provvedimento di clemenza nei confronti del colonnello Romano sulla base di presupposti, esposti nel comunicato (anche in questo caso era stato inoltrato il parere favorevole del Ministro) pubblicato sul sito del Quirinale il 5 aprile 2013: 1. fine della prassi delle *extraordinary renditions* sulla scorta della linea dettata dalla Presidente Usa, Barack Obama; 2. peculiarità del contesto storico del rapimento di Abu Omar, immediatamente successivo ad una linea di repressione molto dura degli Stati Uniti a seguito dell'11 settembre 2001; 3. intervenuta riforma delle norme del codice di procedura penale sulla giurisdizione italiana per i reati compiuti da militari NATO (D.P.R. 11 marzo 2013, n. 77), secondo la quale il Ministro della Giustizia può rinunciare alla detta giurisdizione rimarcando un contesto favorevole al condannato; 4. riferimento ad una situazione di "[...] di evidente delicatezza sotto il profilo delle relazioni bilaterali con un Paese amico [...]"²⁴³. Simili rilievi sono stati svolti con riferimento a Medero e Lady dal Presidente Mattarella nella grazia parziale concessa il 23 dicembre 2015²⁴⁴. Nel comunicato di motivazione vengono ripresi i proclami di Napolitano sui rapporti bilaterali con gli Stati Uniti e con la cessazione delle pratiche di *extraordinary renditions*, mentre si specifica nel caso di Lady che la pena inflitta in Italia sarebbe sproporzionata rispetto a quella infliggibile negli Stati Uniti.

²⁴² Per maggiori approfondimenti G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2009, 951; A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2009; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Cass. Pen.*, 2014, 1510; A. PACE, *Le due Corti ed il caso Abu Omar*, in *Giur. cost.*, 2014, 368; T.F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero un bilanciamento impossibile)*, in *Dir. pen. cont.*, 2014.

²⁴³ Comunicato del 5 aprile 2013, www.quirinale.it.

²⁴⁴ Comunicato del 23 dicembre 2015, www.quirinale.it.

Su questi casi sono intervenuti in modo critico la dottrina ed una pronuncia della Corte di Strasburgo nella sentenza del 23 febbraio 2016, Nasr e Ghali c. Italia, dove l'ex imam ha contestato la violazione di numerosi obblighi procedurali nell'accertamento giudiziario dei fatti oltre che della violazione alla propria libertà personale della CEDU contro lo Stato italiano. La prima ha evidenziato come nei casi citati la presenza di motivazioni esclusivamente con finalità di politica internazionale, avulse da ogni riferimento alle eccezionali ragioni umanitarie del caso Bompressi: certificate anche dai due comunicati del Quirinale dove il riferimento è chiaramente intelligibile²⁴⁵. Ma si contestava in aggiunta anche la peculiare gravità del reato graziato ed il fatto che era intercorso un breve lasso temporale tra la sentenza definitiva e la clemenza. Altra parte della dottrina ha evidenziato come sia oggettivamente difficile, a prescindere dalla giurisprudenza costituzionale, spoliticizzare l'atto di clemenza che ne è "inevitabilmente intriso" e che malgrado siano sussistenti ragioni di ordine politico-istituzionale o di logica ordinamentale molto simili a quelle che potrebbero porre in essere un rinvio delle leggi, limitandone "[...] le potenzialità applicative [...]". Altra dottrina ha invece avallato l'operato del Capo dello Stato, dando conto che la situazione era del tutto riconducibile alla tutela della ragion di Stato, per cui il Quirinale avrebbe ben operato per assicurare la garanzia²⁴⁶.

La Corte di Strasburgo si è altresì interessata dei detti episodi, censurando fortemente l'operato del Presidente e definendolo concorrente alla violazione degli obblighi procedurali dello Stato italiano nei confronti del perseguimento in sede penale dei reati commessi in violazione degli artt. 3, 5 e 8 CEDU verso Abu Omar. Secondo il giudice sovranazionale la concessione delle grazie ai cittadini statunitensi avrebbe contribuito a conferire loro una sostanziale impunità di fronte a gravi e comprovate violazioni della Convenzione²⁴⁷.

Un ultimissimo caso ha riguardato, invece, la grazia concessa dal Presidente Mattarella nel dicembre 2019 nei confronti del fondatore della Lega Nord Umberto Bossi. Costui era stato condannato in via definitiva a 1 anno e 15 giorni di reclusione per aver commesso il reato di offesa all'onore e al prestigio del Presidente della Repubblica ("vilipendio") ex art. 278 c.p. Per la pena ancora da espiare il Presidente Mattarella ha emesso un decreto di concessione della grazia per la pena ancora da espiare in data 5 dicembre 2019. I fatti oggetto di condanna si erano verificati nel

²⁴⁵ A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, G. SCACCIA, *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in www.forumcostituzionale.it, 2014.

²⁴⁶ V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 169 e ss., M. BORDIN, *Dibattito post-natalizio sul potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Il Foglio*, 30 dicembre 2015, con opinioni di Ceccanti ed Azzariti.

²⁴⁷ M. MARIOTTI, *La condanna della Corte di Strasburgo contro l'Italia sul caso Abu Omar*, in *Dir. pen. cont.*, 23 febbraio 2016.

2011 verso il predecessore Napolitano e lo stesso ex Presidente aveva provveduto pubblicamente a manifestare il suo “perdono” verso l’ex *leader* leghista. In questo caso il Presidente Mattarella si è allineato con i dettami della sentenza n. 200 del 2006 facendo leva, come emerge dal comunicato ufficiale, sia sulla relazione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione sulle condizioni di salute molto precarie di Bossi e sia sulle esternazioni concilianti di Napolitano in merito ai fatti che portarono alla condanna²⁴⁸.

Per concludere brevemente su questa parte, la prassi dell’Ufficio per gli Affari dell’Amministrazione della Giustizia in questi casi di particolare complessità dimostra indirettamente come il ruolo dell’Ufficio sia determinante nel contribuire alla determinazione della finale volontà presidenziale sul punto. Le autorevoli opinioni di due dirigenti del Comparto Grazie come Loris D’Ambrosio ed Enrico Gallucci hanno dimostrato come il procedimento per la concessione della grazia *intra moenia Quirinalis* sia estremamente complesso e che la decisione finale del Capo dello Stato sia strettamente legata con le valutazioni dell’Ufficio ed *extra moenia* con quelle del Ministro e delle autorità giudiziarie intervenute. In particolare, si preme solo segnalare in questa sede, salvo poi approfondire il tutto nella terza parte, che è nelle testimonianze esaminate sulla reinterpretazione dei presupposti costituzionali alla concessione della grazia, da cui si ricava indirettamente il contributo attivo del Segretariato, che si può meglio apprezzare la presenza di un decisivo apporto alle definitive determinazioni del Quirinale sull’esercizio della detta prerogativa²⁴⁹.

²⁴⁸ Comunicato ufficiale del 5 dicembre 2019, <https://www.quirinale.it/elementi/42300>.

²⁴⁹ www.quirinale.it/page/provclpe. Il sito internet del Quirinale offre uno spaccato molto interessante dell’insieme dei provvedimenti di clemenza concessi nella storia. Per dare un po’ di numeri e per far capire come il peso degli Uffici del Segretariato sia di estremo rilievo, il Segretariato ha disposto direttamente l’archiviazione delle cause in 304 casi dopo aver acclarato che la “[...] domanda di clemenza era palesemente priva dei requisiti che potevano consentirne la trattazione [...] domande provenienti da soggetti non legittimati ovvero relative a provvedimenti estranei all’ambito del potere di clemenza individuale, domande prive di sottoscrizione, domande del tutto generiche la cui finalità non è stata chiarita dall’interessato pur dopo sollecitazione da parte dell’Ufficio [...]”. Gli Uffici segnalano, infine, come fino al 29 febbraio 2020 dalla Presidenza Mattarella sono state esaminate ben 1831 domande di clemenza individuale e il Presidente è arrivato a concedere il provvedimento in 20 casi, www.quirinale.it/page/provclp. Risulta, infine, estremamente emblematica la situazione post caso Bompresmi. Con Napolitano e Mattarella i provvedimenti concessi sono stati 23 per gli otto anni e mezzo di Napolitano e 20 per i 5 anni e mezzo di Mattarella rispetto ai dati sui predecessori, dove, al netto dei diversi contesti storico-istituzionali il più parco, Ciampi, è arrivato a 114 provvedimenti. www.quirinale.it/page/provclpe#graf4.

PARTE III

SECRETARIATO GENERALE E POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sezione I - Le recenti evoluzioni della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano

SOMMARIO: Sezione I - Le recenti evoluzioni della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano. – 1. La figura del Capo dello Stato negli atti della Costituente. – 2. Le ricostruzioni della posizione costituzionale operate dalla dottrina. – 3. Il contributo della giurisprudenza costituzionale. – Sezione II - Una proposta di lettura della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica dal filtro della prassi del Segretariato Generale. – 1. Un tentativo di inquadramento della prassi del Segretariato: i “due corpi” del Presidente e il contributo delle strutture serventi nell'evoluzione dell'*enlargement* presidenziale. – 1.1. Leale collaborazione e azione del Segretariato Generale. – 2. Il Segretariato Generale come organo di rilevanza costituzionale?. – 3. Il Quirinale/*Panòpticon*: nel nome della leale collaborazione. – 4 e la sua posizione nella forma di governo parlamentare italiana.

1. La figura del Capo dello Stato negli atti della Costituente

L'enigmatica definizione del complesso ruolo del Presidente della Repubblica all'interno dell'ordinamento costituzionale impone, come visto in introduzione, la ricerca di alcune linee direttrici che aiutino a ricostruire alcuni tratti essenziali della sua *ratio* entro l'idea di particolare e complessa figura garante della Costituzione; prima di affrontare nel merito le conclusioni, si cercherà di delineare i tratti essenziali della figura presidenziale, partendo dalle considerazioni sulla *ratio* del testo costituzionale, fornite dai contributi dei Padri costituenti.

Come proposto da autorevole dottrina, la posizione costituzionale del Capo dello Stato deve, per poter essere al meglio individuata, muovere dagli assunti di base che

portarono i Costituenti a proporre la figura presidenziale nel testo che ancora oggi è vigente¹. In primo luogo, venne concretizzata l'idea del cambiamento radicale nella concezione del Capo dello Stato monarchico e dalla prefigurazione del Re come carica quasi "complementare e accessoria" rispetto all'esercizio delle funzioni legislative ed esecutive, benché fosse comunque dotata di un'irresponsabilità giuridica che richiamava l'invulnerabilità del monarca assoluto. Il Monarca, a differenza del futuro *alter ego* repubblicano, era capace in alcune situazioni di potersi porre, malgrado le oscillazioni determinate dalle convenzioni costituzionali e dei singoli rapporti di forza tra Parlamento e Governo, come uno dei motori essenziali e come un'effettiva guida politica. La dottrina aveva attribuito poi alla Corona la possibilità di realizzare una certa "reversibilità dei rapporti tra le forze politiche"² sia verso il Governo ma anche verso il Parlamento, che avrebbe dovuto giocare il ruolo esclusivo nell'espressione dei governi. Una sorta di figura ambivalente, capace di giocare ruoli decisivi nella gestione delle attività di indirizzo politico, ma altresì parte di una forma di governo di stampo parlamentarista, in cui il Monarca "regna ma non governa"³.

¹ Questo l'approccio metodologico inaugurato dalla dottrina più vicina ai primi anni di vigenza costituzionale. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Vita e Pensiero, Milano, 1949; ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Utet, Torino, 1997, 2-3; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, 53-55; A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 3, 1950, 152; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 957; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 272; A. PREDIERI, *Il Consiglio Supremo di Difesa ed i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Giuffrè, Milano, 1958, 262; C. MORTATI, *Costituzione italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1965, 221-226.

² S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 4-5; L. SALVATORELLI, G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1964, 237 e ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 231-233; G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Jovene, Napoli, 1986, 208 e ss.; R. BONGHI, *L'ufficio del Principe in uno Stato libero (un monito alla monarchia in un momento torbido della storia d'Italia)*, (1893), ed. 1991, 518 e ss.; F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato: ricerche sul pensiero gius-pubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1988, 88 e ss.; R. BONGHI, *I partiti politici nel Parlamento italiano*, a cura di L. Marchetti, Edizioni di uomo, Milano, 1945; V.E. ORLANDO, *Lo Stato rappresentativo e i suoi organi*, in *Scritti di diritto pubblico generale*, 1946, 408; sulla reversibilità con le forze politiche e sul ruolo attivo della Monarchia, v. G.F. BIANCHI, *25 luglio: crollo di un regime*, Mursia, Milano, 1963; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, voce *Enciclopedia del Diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1948-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1978, 181-182.

³ L'espressione è un aforisma generalmente attribuito al pensiero di Adolphe Tiérs in merito ai prototipi monarchici di natura dualistica sul modello della Monarchia di Luglio del 1830 in Francia di Luigi Filippo d'Orléans. Modello che avrebbe ispirato e rivoluzionato il ruolo del Capo dello Stato entro un contesto parlamentare anche nell'evoluzione verso lo Stato democratico e pluriclasse v. *infra*

I Costituenti mutarono, appunto, radicalmente l'assunto della vecchia rappresentazione dell'ordinamento nella Corona spostando l'asse verso la rappresentanza parlamentare. Per cui l'assunto di base rappresentato dal Monarca come fonte e punto di ritorno dell'esercizio di sovranità trovò il suo limite invalicabile nell'affermazione del principio di sovranità popolare ex art. 1 Cost.⁴ Fu ben chiaro, quindi, come l'inversione di prospettiva fosse volta a rendere il circuito di indirizzo politico al solo appannaggio della dialettica Parlamento-Governo⁵, ma sulla base anche di un altro presupposto: quello del già citato o.d.g. Perassi e nelle parole di Bozzi, Lussu, Tosato e Ambrosini nell'indicazione del Capo dello Stato come meccanismo di prevenzione delle cd. "degenerazioni del parlamentarismo". Questo, infatti, rappresenta il secondo punto fissato dai Costituenti, in cui si tentò di valorizzare l'eredità costituzionale del complesso delle prerogative appartenute alla Corona, trasferendo al Capo di Stato repubblicano molte di queste. Il risultato fu quello di garantire al Presidente la possibilità di intervenire entro i maggiori snodi istituzionali del parlamentarismo (nomina del Governo, scioglimento delle Camere, rinvio delle leggi, nomina di 1/3 dei giudici della Corte costituzionale, Presidenza CSM ecc.), ma con il fine di mantenere una differente ambivalenza, o forse meglio, "ambiguità" rispetto a quella esercitata dal Monarca pur nella permanenza della cesura rispetto alla legittimazione e alla posizione costituzionale⁶.

Alcune considerazioni emerse in Assemblea plenaria in Costituente tra il marzo e il dicembre 1947 aiuterebbero a districare meglio la complessità della carica entro la prevenzione dei fenomeni degenerativi del parlamentarismo italiano. Le affermazioni

Considerazioni conclusive, par. 2. Cfr. sul punto anche S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 5.

⁴ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 45; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 5; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 55.

⁵ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 54, nota 29; C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Edizioni "Ricerche", Roma, 1965, 165; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, Vita e pensiero, Milano, 1958, 178; T. MARTINES, *Governo parlamentare e democratico*, Giuffrè, Milano, 1967; L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970; M. LUCIANI, *Governo (forma di)*, voce *Enciclopedia del diritto*, 2010.

⁶ Tra la dottrina copiosa si segnalano questi contributi che hanno affrontato sul piano categorico la problematizzazione della figura scaturita dai lavori della Costituente G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 181 e ss.; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al Governo della crisi*, in ID. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno (Messina-Taormina 25, 26, e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1987 e ss.; A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno (Roma, 26 novembre 2010), Aracne, Roma, 2011; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 3 e ss.

di Egidio Tosato danno l'impressione parecchio nitida della problematicità. Egli dichiarò come la custodia della Costituzione si ricaverebbe “[...] dai poteri che gli sono attribuiti e dai rapporti con gli organi costituzionali: insomma dal complesso delle norme costituzionali dalle quali la figura del Presidente risulta delineata nella sua natura e nei suoi compiti”⁷. Lo stesso Tosato aggiunse che la *ratio* si rinverrebbe nel conferire alla figura il compito supremo di “[...] grande regolatore del gioco costituzionale, di avere una funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, le Camere ed il Governo, funzionino secondo il piano costituzionale”⁸. In senso analogo Mortati e Ruini che attribuirono, in particolare quest'ultimo in risposta agli scetticismi di Vittorio Emanuele Orlando, il primo il ruolo di “[...] equilibratore dei poteri, di moderatore e di tutore della Costituzione, mentre il secondo coniò il termine di “[...] magistratura di influenza, di funzioni di equilibrio e di persuasione”⁹.

In queste brevi indicazioni si racchiudono le idee principali dei Costituenti sui tratti essenziali del nuovo Capo di Stato repubblicano, scovando una sorta di essenza o “fondamento razionale” nell'organo, come sottolineato da attenta dottrina. È dalla medesima dottrina che si ritiene, altresì, di dover condividere l'impianto argomentativo sull'effettiva validità e attualità delle indicazioni date dai Padri Costituenti, in particolare da chi ha riscontrato questa “istanza che vivifica la suprema carica dello

⁷ Atti Costituente-Assemblea Generale della Costituente del 22 ottobre 1947, 1447; riportati da N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 56. Come evidenziano gli atti della Costituente e l'analisi di autorevole dottrina, le affermazioni di Tosato si contestualizzarono entro la replica a Benvenuti, il quale propose un emendamento che esplicitasse a chiare lettere il ruolo del Capo dello Stato come custode supremo della Costituzione.

⁸ Atti Costituente-Assemblea Generale della Costituente del 19 settembre 1947, 338. Nella seduta 19 settembre 1947 Tosato specificò questi assunti nell'ambito della qualità di deputato costituente relatore della Parte II, Titoli II e III della Costituzione. In particolare, l'idea del grande regolatore del gioco venne ripresa riallacciandosi ai lavori della Commissione dei 75, la cd. “Commissione Forti”, che varò l'o.d.g. Perassi sulla forma di governo come principale forma di indirizzo politico verso i lavori dell'Assemblea.

⁹ Atti Costituente-Assemblea Generale della Costituente del 28 novembre 1947, 2647. L'affermazione di Mortati si riferì al tema della composizione della Corte costituzionale nella sua conformazione effettiva e nell'ambito dei giudizi sulla responsabilità del Capo dello Stato ex art. 90 e 134 Cost. Sul punto del potere di nomina dei giudici da parte del Capo dello Stato, Mortati rimarcò la necessità che fosse il Capo dello Stato a contribuire alla composizione vista la “[...] sua posizione costituzionale, che lo rende, a quanto sembra, il meglio idoneo a valutare la convenienza della scelta di un organo che deve essere appunto, per la natura delle sue funzioni, imparziale, e tale da fornire la garanzia di un'obiettiva interpretazione della legge [...]”. Ruini intervenne nel dibattito in risposta ad Orlando e di Codacci Pisanelli, molto scettici sull'ampiezza e sulle potenzialità delle prerogative del Capo dello Stato. V. M. RUINI, *Relazione all'Assemblea*, in *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 57, Atti Costituente-Assemblea Generale della Costituente del 12 marzo 1947, 2022, 19 settembre 1947, 356. Le ultime affermazioni citate sarebbero poi state riprese dalla Corte costituzionale per tentare di delineare anch'essa sul piano categorico- astratto la posizione costituzionale del Presidente v. Parte II del presente lavoro e *infra*-paragrafo 3.

Stato” in un duplice argomento: uno di natura formale e l'altro sostanziale¹⁰. Il primo è riferibile all'art. 90 della Costituzione, norma sulla responsabilità giuridico-penale del Presidente nell'esercizio delle sue funzioni nei soli casi di attentato alla Costituzione e alto tradimento nei confronti della Patria. Sul piano logico, pare abbastanza chiaro che se il limite all'irresponsabilità si rinvia all'atto dell'attentato e, quindi, non di una singola violazione ma di quella violazione di una gravità tale da mettere a rischio la tenuta dei principi supremi dell'ordinamento¹¹, ecco che il ruolo di custode della Costituzione emerge in maniera indiretta, come ebbe modo di spiegare Tosato. Il Presidente sarà custode in quanto dovrà tramite l'esercizio delle proprie prerogative costituzionali “curare permanentemente che altri organi costituzionali non pregiudichino la Costituzione”¹².

Altro argomento è rinvenibile nella legittimazione “politica” dell'Assemblea costituente e della Costituzione stessa ed è un argomento di natura logico-sistematica. Le affermazioni dei Costituenti si riferirono al tema dell'equilibrio del gioco costituzionale tra gli organi e attribuirono al Presidente la potestà di moderare e di porsi come persuasore e contropotere di influenza, presupponendo la sostanziale dialetticità dello svolgimento della forma di governo parlamentare, qualificabile anche giuridicamente in base alle concrete dinamiche del sistema partitico che compone il consesso parlamentare¹³. Questa logica, infatti, si legherebbe poi inscindibilmente ai rischi

¹⁰ N. OCCHIOUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 57 e ss.; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 36-37; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 10-11; S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1955, 400 e ss.; in senso analogo A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., 157.

¹¹ Per un'esegesi più approfondita sull'art. 90 e sull'art. 89 si rinvia a P. VIRGA, *I reati ministeriali*, in *Jus*, 1954, 80; G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, cit., 916; M. ROSSI, *Lineamenti di giustizia penale costituzionale*, Priulla, Palermo, 1954, p. 224 ss.; C. ESPOSITO, voce *Controfirma*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, 295; S. ANTONELLI, *Le immunità del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1971; G. DI RAIMO, voce *Reati ministeriali e reati presidenziali*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 1157; F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1990, 114; P. VERONESI, *Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997, p. 273 ss.; M. MIDIRI, *Art. 89*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1732 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005. E. CHELI, *Art. 89*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1983, 142; A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlasare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Della organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2006, 720; N. PIGNATELLI, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e “inattualità” costituzionale della controfirma ministeriale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.

¹² S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 328; N. OCCHIOUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 59.

¹³ Come si vedrà, si vuol definire ora come la dottrina in questione abbia legato il fondamento razionale del Capo dello Stato alla logica compromissoria, pluralistica (riferibile quest'ultima ag-

paventati dall'o.d.g. Perassi di degenerazioni del parlamentarismo, in cui la dialettica entro il sistema pluralistico partitico avrebbe potuto trasformarsi in dinamiche assembleariste, di fuga dal Parlamento, di dittatura della maggioranza o di ripetuti stalli o blocchi istituzionali dell'indirizzo politico di maggioranza in cui era necessaria la presenza di una figura garante capace di sciogliere i nodi istituzionali più delicati¹⁴.

Ed ecco, quindi, il perché non solo del mantenimento di gran parte delle prerogative regie verso Governo e Parlamento, dell'introduzione della particolare modalità di elezione/legittimazione, ma anche dell'aggiunta e della specificazione del ruolo di tutore, attivo e presente nelle dinamiche degli organi costituzionali, aprendo anche alla presenza di molte prerogative "atipiche" nel senso di non costituzionalizzate¹⁵.

2. Le ricostruzioni della posizione costituzionale operate dalla dottrina

La letteratura costituzionalistica ha maturato e sviluppato le proprie teorie in base anche all'evoluzione data dalla prassi dell'organo costituzionale del Presidente: molti orientamenti, infatti, hanno risentito profondamente di una certa interpretazione

gettivazione alla pluralità e all'eterogeneità ideologica e delle culture politiche delle forze partitiche (parlamentari) o convenzionale che compose la Costituente. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, Firenze, 1951, 21 e ss.; P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le altre leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo, 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1955, 211 e ss.; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1948-1967)*, cit., 320 e ss.; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione; i partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 8 e ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 61.

¹⁴ Atti Costituente-Seconda sottocommissione per la Costituzione, 5 settembre 1946, 115. Queste le parole di Bozzi sul Presidente come argine alle degenerazioni parlamentaristiche: "[...] si deve attribuire una posizione di indipendenza al Presidente della Repubblica, che dovrebbe essere eletto non già dal popolo (perché ciò darebbe una eccessiva autorità al Capo dello Stato, turbando quel rapporto di equilibrio di cui ha parlato) e nemmeno soltanto dal Parlamento riunito in un organo risultante dalla somma della Camera dei Deputati e del Senato (perché ciò porterebbe all'inconveniente in senso contrario, di far dipendere troppo sommessamente il Capo dello Stato dalle due Camere), ma da un Collegio misto costituito dal Parlamento, cioè dalle due Camere, e da rappresentanti di altre forze sociali, secondo criteri che potranno essere determinati e studiati in seguito. Inoltre, il Capo dello Stato deve essere il titolare di una potestà effettiva – concetto, messo bene in evidenza ieri dall'onorevole Ambrosini – perché è estremamente pericoloso creare organi meramente decorativi, inutili. Tutto ciò che è inutile può essere anche dannoso e pericoloso. E tra i poteri che il Capo dello Stato dovrebbe avere è quello di nomina del Primo Ministro e di scioglimento della Camera dei deputati. In sostanza il Capo dello Stato dovrebbe essere il supremo moderatore della vita politica, titolare di quella che è stata definita "potestà neutra [...]".

¹⁵ Sul punto si avrà modo di affrontare più nello specifico che importanti questioni che queste considerazioni rilevano. Per il momento si segnala A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit.

della prassi presidenziale ricavabile entro determinati contesti politico-istituzionali¹⁶, contribuendo così a modulare entro alcune macrocategorie le considerazioni sulla posizione costituzionale del Quirinale. In più, come logico che sia, i ragionamenti intorno al Quirinale hanno preso le mosse dalle problematiche emerse dalle indicazioni ricevute in Costituente, che hanno comunque contribuito a complicare gli interrogativi e a rendere sfuggenti per la dottrina “le ricostruzioni unitarie”¹⁷ della massima carica dello Stato. Alcune coordinate generali sono nonostante tutto rinvenibili. Se, infatti, lo schema di base fornito dai Costituenti ha parlato di un organo di persuasione morale, di garanzia e sorretto da presupposti avalutativi, imparziali o “neutri”, la dottrina ha tentato di elaborare le proprie teorie entro alcune categorie che potessero meglio o più chiaramente qualificare la natura e la posizione costituzionale del Capo dello Stato.

Le categorie a cui si fa riferimento sono riconducibili, da un lato, alla figura dell'organo di garanzia, del motore di riserva in caso di crisi del sistema e dell'organo di indirizzo politico costituzionale: vista, poi, l'evoluzione della prassi presidenziale e l'emersione delle cd. prerogative atipiche, si sono sedimentate concezioni volte a cercare delle terze vie, che hanno prevalentemente ragionato sull'evoluzione della prassi presidenziale nel corso degli anni e sulla formula del Presidente come rappresentante dell'unità nazionale ex art. 87, comma 1 della Costituzione.

Le teorie dell'organo garante e dell'organo di indirizzo sono le concezioni che si sono sviluppate sin dai primi anni di vigenza della Costituzione e che hanno plasmato con maggiore influenza il dibattito e le concezioni successive. Nella dicotomia garanzia/indirizzo, secondo la dottrina, la teoria garantistica ha da sempre posto l'attenzione sul fatto che le prerogative presidenziali siano complessivamente ascrivibili ad una funzione di controllo giuridico e di legalità costituzionale degli atti posti in essere dagli organi di indirizzo. Un controllo non inteso soltanto nel suo profilo negativo, ma bensì anche attivo “[...] teleologicamente orientato all'attuazione immediata o mediata del compito di garantire la Costituzione e la stabili-

¹⁶ M. DOGLIANI, *Il “potere di esternazione” del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss. con riferimento al tema attuale dell'atipicità del potere comunicativo e delle esternazioni presidenziali; C. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999, 311; C. CHIMENTI, *Il Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario*, in *Nomos*, 1, 2002, 46; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 176. A. MANZELLA, *Maggioritario e nuove regole. La missione del Quirinale*, in *la Repubblica*, 23 gennaio 2002; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, 23 ss.; M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

¹⁷ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 165 ss.

tà dell'ordinamento [...]”¹⁸. Da questo principio questa parte di dottrina ha tratto i corollari connotati della necessaria indipendenza ed imparzialità, nel senso che il giudizio presidenziale deve essere posto al di sopra delle parti politiche (sia alle forze politiche di maggioranza e sia alle minoranze), vincolato teleologicamente a ciò che i canoni supremi della Costituzione prescrivono e che debba necessariamente attivarsi solo in via eventuale e residuale non costituendo, per quanto possa intervenire attivamente in alcune questioni, comunque un centro istituzionale di permanente attività¹⁹.

In sostanza i teorici di queste tesi hanno mosso i propri rilievi esaltando la funzione di stretto controllo sul piano giuridico, dato il vincolo teleologico con la sfera dei valori ed interessi costituzionali, con la previsione dell'art. 90 nell'escludere l'irresponsabilità in caso di attentato alla Costituzione e con la le qualifiche di organo indipendente ed imparziale verso gli organi di indirizzo politico. In seguito, con l'evolversi delle prassi presidenziali si è ammorbidita l'idea di schematizzare rigidamente il controllo presidenziale da un punto di vista meramente negativo, spingendo il Presidente a porsi come garante e controllore anche in senso “attivo”, essendo il Presidente titolare di prerogative sostanzialmente sue e autonome rispetto ad una proposta governativa²⁰. Malgrado si fosse riconosciuto al Presidente un margine di autonomia decisionale, la dottrina citata rimase ferma nell'affermare come il controllo seppur più attivo dovesse rimanere vincolato ai fini e valori stabiliti dall'ordinamento costituzionale.

Le contrapposizioni a questa idea di Presidente garante si materializzarono con la nota teoria del Presidente come titolare di un indirizzo politico costituzionale; precedentemente venne in rilievo un'altra teoria, afferente a Carlo Esposito, che diede risalto all'idea di un Presidente, per certi versi, garante dell'ordinamento, ma al tempo stesso come possibile titolare di funzioni di indirizzo politico. La teoria di Esposito, infatti, mosse i propri rilievi sul presupposto della legittimazione del Capo dello Stato nell'ordinamento, come rappresentante dell'unità nazionale, nel senso di rappresentante della totalità dell'unità giuridica dello Stato: ragion per cui, il fine, il vincolo teleologico imperante alla sua funzione risiede nel garantire la continuità dell'ordinamento e in stato di crisi di svolgere funzioni di “reggitore” ultimo dello

¹⁸ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 7.

¹⁹ S. GALEOTTI, *Posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 55 e ss.; ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., XIX, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 e ss., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 151 e ss.

²⁰ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 7. Esempio fatto da Galeotti è quello del rinvio delle leggi, dove l'Autore rilevò come si fosse usciti dall'ipotetico schema dell'atto del rinvio come proveniente da una proposta governativa. Per cui la controfirma non andava ad intendersi come una certificazione della provenienza del Governo dell'atto presidenziale.

Stato²¹. Di fatto, Esposito non vede nel Presidente una figura dotata di canoni di imparzialità politica, dando rilievo a come una carica monocratica titolare di così tante e fondamentali attribuzioni costituzionali non potesse non dare rilievo ai profili personali ed umani del singolo inquilino del Quirinale²². Un organo quiescente, capace di gestire comunque importanti compiti di garanzia entro lo svolgimento fisiologico delle dinamiche parlamentaristiche, ma capace di elevarsi a reggente del sistema durante periodi di crisi e gravi disfunzioni.

Guardando, invece, l'orientamento che mutua dai principi della teoria dell'indirizzo politico, esso qualifica il Capo dello Stato come garante di un cd. "indirizzo politico costituzionale". Questa idea si differenzia per aver individuato nel Presidente una sorta di espressione della *viva vox Constitutionis* e di considerarlo, per questa ragione, titolare di una funzione di indirizzo politico contrapposta a quella contingente riferibile alla maggioranza parlamentare e al Governo: mentre, infatti, quest'ultima sarebbe solo riferibile agli organi politici e collegata ad interessi contingenti e cioè al perseguimento delle politiche pubbliche di maggiore attualità e necessità, il primo sarebbe legato al perseguimento dei valori permanenti posti in essere dalla Costituzione²³. Ragion per cui il Presidente dovrebbe farsi parte attiva

²¹ Chiara l'impronta delle note teorie di Carl Schmitt nell'ambito della fondamentale polemica con Hans Kelsen sul problema della "custodia della Costituzione". V. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione (Der Hüter der Verfassung)*, 1931), Milano, Giuffrè, 1981; C. ESPOSITO, voce *Controfirma*, cit., 30-39; v. anche ID., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964, 72 e ss. Le tesi descritte sono state riprese anche da G. SARTORI, *Seconda Repubblica? Sì ma bene*, Rizzoli, Milano, 1992, 69 e ss. *Contra* S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 8-9.

²² C. ESPOSITO, voce *Controfirma*, cit., 32 e ss.

²³ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 296 e ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1982, 242 e ss.; dove l'Autore distingue tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico costituzionale, di cui il secondo apparterebbe al Capo dello Stato proprio per la vincolatività di questa attività a fini che si collegano direttamente o indirettamente alla Costituzione, rispetto ai primi, quelli contingenti ed estranei alla Costituzione. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XII/2, 1963, 281. Secondo Galeotti, questa concezione sarebbe riferibile, malgrado l'inconciliabilità di fondo su alcuni punti, comunque all'interno del ruolo di garanzia e non risulterebbe quindi diametralmente opposta ad essa. Questo sul presupposto che comunque lo si veda il ruolo del Quirinale è quello di una funzione "[...] che appare sempre legata e vincolata giuridicamente ad attuare i fini costituzionali permanenti e quindi si colloca nell'ambito della funzione garantistica [...]", S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 7, nota 12. Molto critica è invece l'opinione di Chessa, il quale ritiene che la distinzione effettuata da Barile sui due tipi di indirizzi politici non sia chiara: soprattutto con riferimento alla sovrapposizione e al necessario distinguo che dovrebbe intercorrere tra gli atti di indirizzo politico costituzionale che sono di appannaggio sia del Presidente e sia del Governo. Egli critica anche il fatto che, in realtà, questa teoria vada esaminata sul piano storicistico e stia celando delle necessità di dovere legittimare costituzionalmente l'operato attivo del Presidente Gronchi nei suoi turbolenti rapporti con gli Esecutivi di governo. Sul punto v. anche O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 78 e ss.

affinché possa indirizzare su quei fini ed entro le sue prerogative gli organi titolari dell'indirizzo politico di maggioranza. Non un controllo dall'esterno, interveniente solo in via eventuale per riportare, giuridicamente ed entro i confini tipizzati dalla Costituzione, l'azione presidenziale, ma bensì un ruolo attivo, di connotato quasi "politico".

Più di recente e a partire dalla metà degli Ottanta si sono affermate delle cd. "terze vie": vale a dire tentativi di superamento delle nette alternative proposte dai propulsori della garanzia e dell'indirizzo politico costituzionale. In particolare rilievo si sono posizionati coloro che all'interno della dottrina hanno tentato di legittimare la posizione costituzionale del Presidente cercando di conferire significati di tipo giuridico alla formula dell'unità nazionale del primo alinea dell'art. 87 Cost.

Un primo filone dottrinario si è concentrato sulla contrapposizione dialettica tra unità nazionale ed unità maggioritaria²⁴. Secondo questa autorevole dottrina, il venire meno dei presupposti giustificativi originariamente pensati dal Costituente della forma di governo e, cioè, del sistema multipartitico novecentesco, ha fatto sì che venisse in maggior rilievo la criticità del substrato del parlamentarismo italiano: un pluralismo senza collante. Ragion per cui, secondo questa dottrina, il Costituente, consapevole del già difficile e incompleto processo di *Nation building* anche a sistema partitico funzionante ha voluto attribuire al Presidente della Repubblica tutti i poteri necessari per far sì che il sistema fosse immune da eventuali situazioni di crisi costituzionale e disunità politica²⁵. In questo contesto, quindi, l'unità nazionale rappresentata dal Capo dello Stato rappresenterebbe il fattore "aggregante", compattante l'unità maggioritaria delle forze politiche parlamentari, ma acquisirebbe, altresì (con riferimento soprattutto dalla Presidenza Pertini in poi), i caratteri dell'unificazione dell'opinione pubblica e delle forze sociali entro i valori prescritti dalla Costituzione²⁶. Quindi, il Presidente secondo questa teoria si dovrebbe far

²⁴ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 304 e ss.

²⁵ Criticano questa impostazione M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 11 ss.; M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, cit., 221 ss.

²⁶ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 284 e ss., *Il Presidente della Repubblica fra unità di maggioranza e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, 1, 1985, 5 ss. L'idea insita nella teoria di Baldassarre e Mezzanotte è quella appunto di concepire l'unità nazionale come un concetto da un lato in continua evoluzione, dove il Presidente detiene le chiavi interpretative, ma d'altro canto essa rappresenta un'idea da garantire, tutelare e mantenere costantemente, quindi implica anche dei poteri attivi da parte del Capo dello Stato. Idea criticata da Luciani, il quale vede nell'unità nazionale un concetto che va garantito moderatamente senza l'ausilio di attivismi che porterebbero il Quirinale a trovarsi nella situazione di doverla creare, invece che tutelare: essa dovrebbe ricevere la sua creazione in seno al Parlamento e non nella Presidenza. M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 3 ss. Non vede, invece, del potenziale insito nella formula del primo alinea dell'art. 87 G.U. RE-SCIGNO, *Il Presidente della repubblica*, cit., 145. Controprova decisiva per l'affermazione che solo il Capo dello Stato sia dotato di tali poteri di garanzia politica-istituzionale della forma di governo risiederebbe

carico di garantire delle “prestazioni di unità”, di intervenire direttamente per far sì che il circuito di indirizzo politico possa continuare a svolgere le sue funzioni entro la forma di governo parlamentare.

In un altro senso, altra autorevole dottrina ha cercato di dispiegare il bandolo della matassa sull'unità nazionale, mutuando dalla teorica del bilanciamento come criterio di risoluzione dei conflitti tra valori costituzionali e come canone interpretativo del testo costituzionale stesso. Per cui il Presidente non sarebbe che il tutore di questi processi di bilanciamento di situazioni giuridiche, sociali, politiche come la realizzazione tramite il bilanciamento dell'equilibrio tra maggioranza e opposizione, all'interno delle forze sociali e le scelte politiche più delicate interne, ma soprattutto europee ed internazionali²⁷. Quest'ultima idea è scaturita dalla formula del “rappresentante dell'unità nazionale” e dal suo legame con la posizione costituzionale per il Presidente disegnata in Costituzione, rilevando come tramite l'evolversi della prassi si stia affermando “[...] un'eccedenza di contenuto prescrittivo rispetto a quanto si potrebbe avere se ci si limitasse a considerare esclusivamente gli atti e i poteri formali, singolarmente o complessivamente considerati”²⁸. Da questo presupposto si ricaverebbe l'assunto secondo cui la prospettiva costituzionale entro cui analizzare il Capo dello Stato implicherebbe una sorta di simbiosi tra esperienza e testo costituzionali, possibile entro l'esegesi e il dispiego dell'arcano dell'unità nazionale²⁹.

nella tipizzazione delle prerogative presidenziali. L'estrema varietà che va dal controllo sui principali atti politici (promulgazione, emanazione, ecc.) alle decisioni o alle co-decisioni (scioglimento anticipato e nomina del Governo) sui più importanti snodi politico-costituzionali. Senza contare, il ruolo sulla carta simbolico, ma non sicuramente decorativo delle presidenze di garanzia degli organi vigilanti come la Presidenza del CSM e del Consiglio di difesa, sino alle configurazioni atipiche dei poteri di messaggio e, soprattutto, alle esternazioni. Sul punto M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, F. FURLAN, *Capo dello Stato e politiche di sicurezza internazionale: neutralità o diarchia?*, Giuffrè, Milano, 2013; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, 51-105.

²⁷ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 9 e ss. Con le specificazioni che l'unità nazionale rappresenta “[...] un *quid* diverso e più comprensivo dell'unità politica (comprende, come detto, anche la dialettica tra le forze politiche e tra queste e le forze sociali, le politiche nazionali caratterizzanti) [...]” e che, come si vedrà è stato anche confermato dalla sentenza n. 1 del 2013, è principio fondante ma altresì limite, intesa come ricognizione anche dei canoni supremi della Costituzione, all'agire presidenziale.

²⁸ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 7.

²⁹ *Ibidem*, 8, secondo cui l'unità nazionale comprenderebbe: “[...] a) le forze politiche “egemoni”, di maggioranza e di opposizione; b) le forze politiche e sociali, non rappresentate nelle istituzioni democratiche; c) i valori costituzionali fondamentali che danno contenuto all'“unità politica” (tra cui, ovviamente, l'unità della Repubblica e la separazione dei poteri); d) le scelte politiche fondamentali del Paese (ad es. la scelta europeista, la scelta atlantica ecc.); e) infine, oggi sempre di più, gli impegni e i vincoli internazionali”. Per le ricostruzioni finali su queste idee v. *infra* Sezione II, par. 1.

3. Il contributo della giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di apportare le proprie riflessioni con riguardo alla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, ragionando entro i limiti e i termini della sua irresponsabilità giuridica ex art. 90 Cost. Come visto, questa opzione ermeneutica è senz'altro rinvenibile e concorde con le impostazioni dei Padri Costituenti e di gran parte della dottrina, che dall'art. 90 sono partiti nel decifrare i tratti essenziali del Capo dello Stato.

Si darà conto di tre casi che hanno interessato la Corte e tre differenti Presidenti: il caso della sentenza n. 154 del 2004 (Caso Cossiga), la sentenza n. 200 del 2006 (Caso Bompressi) e la decisione n. 1 del 2013 (Caso Napolitano-Procura di Palermo). Tutte e tre queste situazioni sono identificabili in tre diversi conflitti di attribuzione di natura inter-organica sollevati ex art. 134 Cost. dai vari Capi di Stato nei confronti della magistratura (sent. n. 154/2004; sent. n. 1/2013) e del governo (sent. n. 200/2006).

Il primo caso ha riguardato il conflitto di attribuzione sollevato, sul piano temporale, da Francesco Cossiga durante il suo mandato di senatore a vita, ma avente ad oggetto fatti verificatisi durante il suo settennato al Quirinale. L'ex Presidente si era rivolto al Giudice delle Leggi per far valere la propria irresponsabilità giuridica ex art. 90 Cost. a seguito della decisione della Corte di Cassazione di annullare delle sentenze della Corte di appello di Roma che avevano escluso la responsabilità dell'ex Presidente in sede civile per risarcimento dei danni morali per diffamazione e oltraggio³⁰. I fatti si erano verificati nel 1991 e si sostanziano in alcune esternazioni fatte da Cossiga nei confronti di due senatori, Flamigni e Onorato, in merito alla vicenda Gladio³¹.

³⁰ Cfr. Tribunale di Roma, I sezione civile, 22 giugno 1993, in *Giur. cost.*, 1998, 2829; Tribunale di Roma, I sezione civile, 14 maggio 1994, in *For. it.*, 1995, 1019 e ss.; Corte di Appello di Roma, I sezione civile, 21 aprile 1997; 16 marzo 1998, rispettivamente in *Giur. cost.*, 1998, 2829 e ss. e *For. it.*, 2988 e ss.; Corte di Cassazione, III sezione civile, 27 giugno 2000, n. 8733 3 8734; Per una ricostruzione dell'intera vicenda giudiziaria A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Giuffrè, Milano, 2010, 144 e ss.

³¹ In primo grado il Tribunale di Roma aveva riconosciuto la sussistenza della responsabilità del Capo dello Stato, definendo i fatti oggetto del contenzioso come atti extrafunzionali, non coperti dall'irresponsabilità ex art. 90. Sulle decisioni prese in primo grado v. L. CHIEFFI, *Esternazioni extra-funzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto civile*, 3, 1993, 654 e ss.; S. ARDIZZONE, *La responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti commessi al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni. Il diritto di famiglia e delle persone*, 1, 1996, 144 e ss.; A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, cit., 146. Mentre la Corte di appello si era mostrata d'altro avviso, segnalando come fosse molto difficile stabilire una netta linea di demarcazione tra gli atti funzionali e quelli extra, quando sono riferibili appunto all'esercizio di una prerogativa atipica come quella delle esternazioni presidenziali. Sulle Corti di appello che hanno rivisto i ragionamenti presi in primo grado v. A. PIZZORUSSO, *La discutibile immunità del Presidente linguac-*

La Corte costituzionale ha avuto modo di decidere in due occasioni, ma si esaminerà la prima decisione, la n. 154 del 2004 per i suoi risvolti maggiori sul piano astratto per la figura del Capo dello Stato³². In questa sentenza la Corte dava una risposta nel merito al quesito posto da Cossiga sulla giustiziabilità delle esternazioni presidenziali, non attribuibili secondo l'ex Presidente, al potere giudiziario (in questo caso la Cassazione) ma solo alla Corte costituzionale: di qui la paventata menomazione delle prerogative presidenziali³³.

La Consulta ha affermato come, in realtà, fosse proprio compito della magistratura qualificare nel merito i fatti come rientranti o meno entro i limiti dell'art. 90 (fatta salva comunque la possibilità per il Presidente di sollevare conflitto nel caso egli non fosse d'accordo con la decisione presa dai giudici) e come nel caso concreto non si potessero agganciare all'art. 90 tutte le tipologie di esternazioni ma solo quelle direttamente connesse alle funzioni e prerogative costituzionalmente previste per il Presidente³⁴. La Corte esplicita come: “[...] quale che sia la definizione più o meno ampia che si accolga delle funzioni del Presidente, quale che sia il rapporto che si debba ritenere esistente fra l'irresponsabilità di cui all'art. 90 della Costituzione e la responsabilità ministeriale di cui all'art. 89, e, ancora, quale che sia la ricostruzione che si adotti in relazione ai limiti della cosiddetta facoltà di

ciuto, in *Giur. cost.*, 1998, 2852 e ss.; P.G. GRASSO, *Appunti sulla responsabilità aquiliana del Presidente della Repubblica in caso di “esternazioni”*, in *Diritto e Società*, 1999, 1, 3; P. TABARRO, *L'attività di esternazione del Presidente della Repubblica: spunti evolutivi in una recente decisione giurisprudenziale*, in *Rass. parlam.*, 2, 1998, 455 e ss. La Cassazione bocciava, però, questo ragionamento rinviando alla Corte di appello la decisione riallacciandosi alle argomentazioni del primo grado e sostenendo che anche gli atti atipici andrebbero valutati dal giudice *ratione materiae*, qualificando e ricostruendo nel caso concreto possibili connessioni con le prerogative tipicamente attribuite dalla Costituzione con un'operazione analoga alla regola valevole all'insindacabilità dei parlamentari ex art. 68 Cost. Sulla distinzione *ratione materiae-ratione personae* alla base della distinzione tra carica istituzionale e privato cittadino v. A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, cit., 149; G. CERRINA FERONI, *Le esternazioni del Presidente della Repubblica quali manifestazioni del principio di autotutela: riflessioni sul caso Cossiga*, in AA.VV., *Il “Caso Cossiga”. Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Atti del Convegno (Ferrara, 14 febbraio 2003), Ferrara, 2003, 94 e ss. Sulla decisione della Cassazione nello specifico v. F.S. MARINI, *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, in *Giur. cost.*, 2000, 3429 e ss.; T.F. GIUPPONI, *Le esternazioni di Cossiga di fronte alla Corte di Cassazione*, in *Quad. cost.*, 3, 2000, 643 e ss.; L. CHIEFFI, *La responsabilità del Capo dello Stato per le dichiarazioni estranee all'esercizio delle sue funzioni*, in *Corr. giur.*, 2, 2001, 230 e ss.

³² Sulla sentenza di inammissibilità del nuovo conflitto sulla condanna definitiva di Cossiga v. Corte cost., sent. n. 290 del 2007, con note di G. CERRINA FERONI, *Inammissibile il ricorso o incoerente la decisione? I giochi di parole della sentenza n. 290 del 2007 sul caso Cossiga*, in *Quad. cost.*, 4, 852 e ss.; D. CHINNI, *La Corte costituzionale scrive un nuovo capitolo caso Cossiga (ma per l'ultimo bisognerà aspettare ancora)*, in *Giur. it.*, 5, 2008, 1110 e ss.; A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, cit., 156-157.

³³ Corte cost., sent. n. 154 del 2004, Considerato in fatto, punto 1.

³⁴ Corte cost., sent. n. 154 del 2004, Considerato in diritto, punto 4.

esternazione non formale del Capo dello Stato, una cosa è fuori discussione: l'art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente – salve le ipotesi estreme dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione – solo per gli “atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni”. È, dunque, necessario tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona [...]”³⁵.

Specificando, poi, come la Cassazione non avesse dato indicazioni di merito ma soltanto “[...] i principi di diritto secondo cui l'immunità del Presidente della Repubblica riguarda solo gli atti che costituiscono esercizio delle funzioni presidenziali e le dichiarazioni strumentali o accessorie rispetto a tale esercizio [...]”³⁶, la Consulta ha affermato come la Cassazione “coglie correttamente la portata dell'art. 90 della Costituzione e non reca lesione alle prerogative del Presidente [...]”³⁷. Da un lato, quindi, la Consulta non ha scrutinato nel merito il nesso funzionale paventato da Cossiga proprio perché la Cassazione non era arrivata a tal punto, ma, d'altro canto, afferma come la distinguibilità tra atti funzionali ed *extrafunzionali* trovi nella magistratura il momento cruciale di decisione e di come automaticamente l'art.90 debba essere scrutinato caso per caso³⁸.

Nel merito, poi, rimane importantissima per la definizione della posizione costituzionale del Presidente l'affermazione della Corte sui limiti all'irresponsabilità presidenziale. Malgrado un atteggiamento estremamente prudente e non risolutivo sul punto, la Corte ha, comunque, rimarcato come l'emersione, l'atipicità e la grande flessibilità degli atti del Capo dello Stato debba sempre ricollegarsi al testo e alle prerogative costituzionali, non sussistendo la possibilità univoca per il Presidente di definire autonomamente i limiti del suo raggio di azione. Così si rimarcherebbe,

³⁵ Corte cost., sent. n. 154 del 2004, Considerato in diritto, punto 6.

³⁶ Corte cost., sent. n. 154 del 2004, Considerato in diritto, punto 5.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ La dottrina ha analizzato molto il tema dell'ammissibilità del conflitto e la risposta in senso positivo data dalla Corte, essendo Cossiga al tempo del sollevamento del conflitto Senatore a vita in qualità di ex Presidente. Sul punto *ex multis* v. F. BIONDI, *I due corpi del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2002, 3784 e ss.; EAD., *L'intervento del Presidente Ciampi nel conflitto promosso dal Senatore Cossiga*, in *Quad. cost.*, 2, 2003, 374 e ss.; A. D'ALOIA, *Esternazioni, responsabilità limitata del Capo dello Stato, diritti dei soggetti controinteressati: il Caso Cossiga e le aporie dell'art. 90 Cost.*, in AA.VV., *Il "Caso Cossiga"*, cit., 122 e ss.; T.F. GIUPPONI, *Immunità presidenziale e Corte costituzionale: nelle mani di Ciampi la sorte delle esternazioni di Cossiga?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2002; ID., *Il potere di grazia e il "caso Sofri": (ir)responsabilità ministeriale o (ir)responsabilità presidenziale?*, in *Quad. cost.*, 4, 2003, 1, 168 e ss.; ID., *Uno, nessuno e centomila. Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004; A. RUGGERI, *L'ex Presidente della Repubblica come potere dello Stato e le sue (pseudo)esternazioni davanti alla Corte*, in AA.VV., *Il "Caso Cossiga"*, cit., 4 e ss.

a parere di chi scrive, una ricognizione sulla figura di garante di un ordinamento costituzionale che rimane “sostanziale e permanente” con riferimento alla clausola dell’art. 90³⁹.

La sentenza n. 200 del 2006 si è inserita in un contesto più “formale”, nel senso che il riferimento va ad una prerogativa tipica del Capo dello Stato, il potere di grazia ed è stata già affrontata nella Parte II della presente ricerca. In questa sede si vogliono mettere a fuoco le indicazioni della Corte sulla posizione costituzionale del Presidente che, per il tramite del potere di grazia, sono emerse nelle argomentazioni della Corte. La Corte ha legittimato l’esclusiva paternità dell’atto di concessione della grazia al Capo dello Stato sulla scorta di vari presupposti di natura storica e in base a considerazioni logico-sistematiche rinvenibili nella particolare configurazione costituzionale del Presidente. La Consulta, infatti, ha fondato l’esclusività della prerogativa per il Quirinale facendo anche riferimento alla legittimazione del Presidente, considerando come “[...] una volta recuperato l’atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell’esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell’art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, “rappresentante dell’unità nazionale”, estraneo a quello che viene definito il “circuitto” dell’indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l’adozione del provvedimento di clemenza [...]”⁴⁰.

A questa opzione ricostruttiva la Corte ha potuto agganciare, agevolmente a questo punto, le indicazioni elaborate sulla *ratio* storica del potere di grazia e sulle ragioni di natura umanitaria che la sorreggerebbe⁴¹.

In particolare, si preme sottolineare l’esaltazione del criterio della rappresentanza dell’unità nazionale intorno alla figura del Capo dello Stato da parte della Corte, che ha, da un lato, ridato linfa ai nodi più complessi entro la configurazione della carica, ma che soprattutto ha in parte scardinato alcune certezze con riguardo ai limiti sul piano della responsabilità presidenziale. Su questo punto è entrata in gioco

³⁹ L. ELIA, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giur. cost.*, 2004, 1608-1612; A. D’ANDREA, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all’insindacabilità dei parlamentari: la Corte distingue e rilancia l’interpretazione restrittiva dell’immunità*, in *Giur. cost.*, 2004, 1619 e ss.; T.F. GIUPPONI, *Uno, nessuno e centomila*, cit., A. PUGIOTTO, *Ben oltre il caso Cossiga: le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004; A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, cit., 155. Sul ruolo giocato dalla magistratura v. E. MALFATTI, *La doppia pronuncia sul caso Cossiga: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giur. cost.*, 2004, 1626; B. PEZZINI, *Ora per quando? Ipotesi di inammissibilità del ricorso per tardività*, in *AA.Vv.*, *Il “Caso Cossiga”*, cit., 355 e ss.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 200 del 2006, Considerato in diritto, punto 7.1.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 200 del 2006, Considerato in diritto, punto 6.1.

la controfirma ministeriale ex art. 89, strumento giuridico e tipico di controllo di un sistema parlamentare, che ha ricevuto un declassamento⁴² e il rischio di un'eterogeneità dei fini importante proprio in favore dell'esaltazione dell'unità nazionale appena accennata⁴³. Questa sentenza, infatti, è sicuramente non risolutiva (anzi)⁴⁴, ma comunque significativa di un'idea di Presidente della Repubblica in trasformazione ancora in divenire e difficilmente catalogabile entro rigidi schemi giuridici, se non, almeno, dopo un improntato filtro di valutazione rinvenibile nell'analisi della prassi presidenziale⁴⁵. Così come è importante rammentare come in rapporto

⁴² Sulla funzionalità della controfirma nell'ordinamento costituzionale la dottrina aveva discusso delle possibili interpretazioni e sull'esatto peso ai fini della paventata parificazione tra volontà del Capo dello Stato e del Governo, come ideata da A.M. SANDULLI *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 239, assunto già criticato ampiamente da C. ESPOSITO, voce *Controfirma*, cit., 285 ss.; M. MIRDÌ, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989; E. CHELI, *Art. 89*, cit., 146; N. ZANON, *La controfirma ministeriale come garanzia (ovvero del diritto costituzionale adatto al mondo reale e non al migliore dei mondi possibili)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorialità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006, 337.

⁴³ Sull'analogo caso del diniego per Adriano Sofri, presagendo una sentenza di questo tenore v. L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Jovene, Napoli, 2004, 783; Sulla sentenza M. LUCIANI, *Sulla titorialità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 2, 2007, 190; M. AINIS, *Sulla titorialità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, 2004, 109; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit.; R. BIN, *Le ragioni esoteriche di un match nullo*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 46 e ss. La dottrina si era comunque ben assestata nel riconoscimento del potere sull'idea dell'atto complesso, cogliendone l'alto valore politico della controversia e come fosse lì che bisognasse ricercare per identificare la paternità effettiva A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, 55; F. DETTORI, *Osservazioni in tema di organizzazione del potere di grazia*, in *Giur. cost.*, I, 1976, 2131 s.; G. ZAGREBELSKY, *Grazia*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 764; L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 235 ss.; E. SELVAGGI, voce *Grazia (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 4; G. AMBROSINI, voce *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, 1992, 45; D. DI FELICE, *La grazia oggi in Italia*, in *Riv. pen.*, 1994, 965; R. MENDOZA, *Il procedimento di grazia nell'ordinamento costituzionale, processuale e nella prassi*, in *Doc. giust.*, 1997, 1093; R. QUINTAVALLE, *Il potere di grazia secondo prassi e consuetudini costituzionali. La sua attualità nel vigente sistema penale*, in *Cass. pen.*, 2001, 3243; *contra* per la titorialità esclusivamente presidenziale C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX, II, Cedam, Padova, 1976, 781 ss.; A. BALDASSARRE, *Il capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997, 241; *contra* per la titorialità governativa P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 351 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 279.

⁴⁴ Sulle contraddizioni in tema di forma di governo A. MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006, 5; T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è, la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006, 3; ID., *Il potere di grazia e la sua (ir)responsabilità*, cit.

⁴⁵ In senso critico v. M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 11 ss.; ID., *Sulla titorialità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., 194; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime re-*

alla forma di governo parlamentare la Corte abbia valorizzato in maniera eccessiva il Presidente, ma al tempo stesso e come rilevato da autorevole dottrina abbia tentato di giuridificare rapporti politici che vanno oltre la titolarità di una singola prerogativa o dell'obbligo della controfirma ministeriale non lasciando spazio a margini di collaborazione politico-istituzionale⁴⁶.

Le contraddizioni del caso Bompresi, non aiutando gli interpreti nella difficile opera di ricostruzione della posizione costituzionale del Presidente, portano all'ultimo caso in cui la Consulta ha tentato la via della definizione dei canoni essenziali del Presidente: la sentenza n. 1 del 2013⁴⁷.

Il Presidente sollevava conflitto di attribuzioni verso la Procura dopo aver preso contatti informali con la Procura sulla sussistenza o meno dell'intercettazione, già di dominio pubblico sugli organi di stampa. Il Quirinale riteneva che fossero stati violati i dispositivi degli art. 90 Cost. e dell'art. 7, comma 3 della l. n. 219/1989, dove quest'ultima norma sancisce il divieto di intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente “[...] se non dopo che la Corte costituzionale ne abbia disposto la sospen-

pubblicano, Laterza, Roma-Bari, 2006, 3; P. VERONESI, *Le due fasi del potere (presidenziale) di grazia*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 335. Ne discutono della problematicità ai fini ricostruttivi e interpretativi dell'istituto R. ROMBOLI, *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in AA.Vv., *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di A. Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, 226; G. MAJORANA, *La controversa natura del potere di grazia e l'indiscutibile ruolo della prassi*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 186 ss.; A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Forum di Quad. cost.*, 6 giugno 2006, 4.

⁴⁶ Sul punto si sono fatte nel testo solo alcune segnalazioni di punti di snodo dal punto di vista categorico-astratto, salvo poi affrontarli in separata sede nel proseguimento del lavoro. Si segnala comunque su quest'ultimo tema G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 21 marzo 2007, pubblicato in *Giur. cost.*, 3, 2006; M. LUCIANI, *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., 197; S. PRISCO, *La grazia: dal caso alla necessità (di una regola)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 277; R. BIN, *Le ragioni esoteriche di un match nullo*, cit., 49; A. GUAZZAROTTI, *L'insuperabile valenza "politica" della grazia*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 183.

⁴⁷ La vicenda è molto nota alle cronache costituzionali ed è scaturita dal sollevamento del conflitto di attribuzioni da parte del Presidente Napolitano nei confronti della Procura di Palermo: l'oggetto del contenzioso verteva sull'utilizzabilità ai fini processual-penalistici di intercettazioni telefoniche riguardanti il Capo dello Stato, acquisite in maniera indiretta e occasionale sulle celle telefoniche non presidenziali o personali del Capo dello Stato. L'indagine, entro cui la Procura di Palermo stava operando, riguardava il delicato tema delle cd. trattative tra "Stato-mafia", che si sarebbero svolte successivamente alla stagione stragista di inizio anni Novanta; nel mentre delle indagini era stata occasionalmente intercettata una conversazione dell'allora Presidente Napolitano con l'ex Ministro degli Interni, Nicola Mancino. Anche in questa vicenda si accenneranno alcune indicazioni di un certo rilievo per poi approfondire altri in separata sede durante le conclusioni della seconda parte del presente lavoro.

sione dalla carica e dopo la messa in stato di accusa⁴⁸. Il Presidente ne richiedeva la distruzione e la non utilizzabilità ai fini processuali ex art. 271 c.p.p.⁴⁹.

La Consulta coglieva, dichiarando il conflitto ammissibile e l'assoluta riservatezza delle conversazioni telefoniche presidenziali, l'occasione per tentare una definizione quanto più unitaria della posizione costituzionale presidenziale⁵⁰. Anche in questo frangente, la Corte è partita dalla non comune configurazione entro la classica tripartizione dei poteri, definendo come “[...] la ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso 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 attribuzioni, 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 [...]”⁵¹.

Il ragionamento sulla posizione poi prosegue con l'emersione della rappresentanza dell'unità nazionale, specificando come egli sia rappresentante “[...] 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. [...] organo di moderazione e di stimolo nei

⁴⁸ Art. 7, comma 3, l. n. 219 del 21 gennaio 1988.

⁴⁹ A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, cit., 164-165. Sul precedente caso del Presidente Scalfaro non si arrivò dinanzi alla Corte costituzionale, ma i principi poi esplicitati dalla Consulta sull'inviolabilità della segretezza delle conversazioni telefoniche venne ribadito in sede politico-istituzionale dall'allora Ministro della Giustizia, Flick, che ribadì in Senato nella seduta del 7 marzo 1997 in risposta all'interpellanza mossa dall'ex Presidente Cossiga come l'operato della Procura di Milano (che intercettava una conversazione telefonica avutasi tra il Presidente Scalfaro e il Direttore generale della Banca popolare di Novara, la cui attività era oggetto di indagine da parte della Procura di Milano) non fosse conforme al dettato legislativo dell'art. 7 della l. 219 del 1988 e più in generale con la posizione costituzionale del Presidente. Sul punto v. G. ROMA, *Un altro passo verso l'inviolabilità del Presidente della Repubblica? (Il caso della intercettazione telefonica cd. Indiretta del Presidente Scalfaro)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2893 e ss.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 1 del 2013, Considerato in diritto, punto 8.1, di cui si riporta questo estratto fondamentale per le indicazioni di metodo sulla risoluzione del caso: “[...] Al fine di decidere il presente conflitto di attribuzione, non è sufficiente una mera esegesi testuale di disposizioni normative, costituzionali od ordinarie, ma è necessario far riferimento all'insieme dei principi costituzionali, da cui emergono la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano [...]”.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 1 del 2013, Considerato in diritto, punto 8.2.

confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia. Tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali [...]”⁵².

La Corte ha, probabilmente, riscattato le contraddizioni del 2006 e l'eccessiva prudenza del 2004, fornendo indicazioni chiave anche per il metodo di studio dell'organo costituzionale in questione. Innanzitutto, la Corte richiama gli interpreti a adoperare un'esegesi della massima carica dello Stato, lavorando su “[...] interpretazione sistematica e non frammentaria (che) può evitare esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela [...]”.

Per cui anche le eventuali trasformazioni o torsioni della figura presidenziale non potrebbero essere raffrontate al testo costituzionale sulla base di una interpretazione letterale di una singola norma, ma dovrà essere sempre preferito il criterio logico-sistematico, optando, quindi, come illustrato da parte della dottrina, per “una lettura per principi”⁵³. In secondo luogo, l'estratto sopra riportato espone le considerazioni di merito che si ricavano da quel tipo di interpretazione logico-sistematica proposto. Esse ricalcano strettamente le idee emerse dai dibattiti in sede Costituente, in particolare sulle affermazioni di Tosato e Ruini in seno all'Assemblea Plenaria in risposta alle critiche sulla non potenzialità delle prerogative del Presidente (criticate in prima linea da Vittorio Emanuele Orlando) e segnalano come al Capo dello Stato sia necessario un ampio spazio di manovra istituzionale: nel caso concreto la riservatezza quasi assoluta (rimane fermo l'inderogabile limite dell'art. 90) rappresenta uno degli strumenti o spazi concedibili per garantire al Presidente di adempiere per il tramite della sua flessibilità e mobilità alle sue prestazioni di unità e raccordo inter-istituzionale sopra descritte⁵⁴.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ 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 tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 gennaio 2013, 2-3; 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 *Forum di Quad. cost.*, 5 febbraio 2013.

⁵⁴ Sul ruolo di garanzia dell'unità nazionale alla luce di questa nuova sentenza per ora si potrebbero segnalare questi commenti a prima lettura v. A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 marzo 2013, 11-13; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 febbraio 2013, 5-6; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Forum di Quad. cost.*, 8 febbraio 2013; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 7-8.

Sezione II - Una proposta di lettura della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica dal filtro della prassi del Segretariato Generale

1. Un tentativo di inquadramento della prassi del Segretariato: i “due corpi” del Presidente e il contributo delle strutture serventi nell’evoluzione dell’*enlargement* presidenziale

L’idea che si è delineata nel corso della presente ricerca può ritrovare un primo riscontro nell’idea di Kantorowicz dei “Due corpi del Re”, in cui al primo corpo umano del Monarca si è affiancato un corpo politico, riferibile al Sovrano, ma che abbracciava tutto il “suo” regno (altresì definito dal citato autore nella dicitura tardomedievale del cd. “*Corpus mysticum reipublicae*”) e che includeva anche la Corte regia, formata dai collaboratori, ambasciatori e soprattutto giuristi al servizio del Re⁵⁵. Una sorta di *duplex* del Monarca, di *ficta persona* un secondo corpo allargato che si potesse irradiare per tutto il Regno e che mantenesse nella scienza giuridica un caposaldo (non a caso Kantorowicz parlava dello sviluppo dei due corpi del re a partire dallo sviluppo della concezione della regalità e della sacralità regia in un’ottica più laica, meno liturgica e più incentrata sull’immedesimazione “giuri-centrica” dello Stato⁵⁶). Il Corpo, come si è accennato, investe direttamente anche il fondamentale lavoro dei collaboratori: idea legittimata per alcuni tratti nel primo libro del Digesto giustiniano e successivamente affermata dal *Liber Augustalis* (le cd. Costituzioni melfitane) di Federico II di Svevia del 1231, i quali contribuirono in senso decisivo affinché il Monarca svevo potesse al meglio affermare la sua persona di “*imago et sol iustitiae*”⁵⁷.

⁵⁵ Il concetto di *corpus mysticum* ha ricevuto un particolare sviluppo in età tardomedievale e moderna nel costituzionalismo britannico e francese. V. sul punto E.H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re. L’idea di regalità nella teologia politica medievale* (*The King’s Two Bodies*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1957), Einaudi, Torino, 2012, 220 e ss.; e v. gli studi di S.B. CHRIMES, *English Constitutional Ideas in the fifteenth century*, Cambridge University Press, Cambridge, 1936, 175, 185, 332; B. WILKINSON, *The Political Revolution of the Thirteenth and Fourteenth Centuries in England*, in *Speculum*, XXVI, 1949, 502, W.F. CHURCH, *Constitutional Thought in Sixteenth Century France*, Harvard University Press, Cambridge, 1941, 278.

⁵⁶ E.H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re*, cit., 86 e ss., 277, in cui fa riferimento al corpo dei giuristi come persone fittizie vicini alle finzioni angeliche. Nell’idea “laica” i giuristi che entravano nella corporazione politica del Re nel Medioevo rimangono entità de-individualizzate e collegate alla necessaria perpetuità del Sovrano. Kantorowicz cita come queste idee vennero discusse e sviluppate dalla scuola dei glossatori bolognesi (Accursio, Baldo degli Ubaldi e Bartolo di Sassoferato); Kantorowicz, inoltre, riporta e cita i passi dell’opera medievale che sulla scia del Digesto giustiniano e del Decreto di Graziano ha ripreso la valorizzazione di una visione giuri-centrica, seppur indissolubilmente collegata con l’idea del *Rex imago Christi*, più vicina all’idea del Monarca come “*imago aequitatis*”: il *Policraticus* di John of Salsbury del 1159.

⁵⁷ In particolare è sul libro “sull’osservanza della giustizia” delle Costituzioni melfitane/*Liber Augustalis*, dove Federico II, mutuando in modo abbastanza netto dal primo paragrafo del Digesto giusti-

La dinamica dei “due corpi del Presidente”, mutuando da Kantorowicz, ha espresso, quindi, una certa onnipresenza e una certa dinamicità del vertice statale, favorita dalla mobilità del secondo “corpo” legato alla corte dei collaboratori. Ed è anche per questa ragione di natura storico-teorica che le risultanze acquisite, infatti, possono essere catalogate sotto due profili: 1. Attività espletate *intra moenia Quirinalis* 2. Attività a rilevanza esterna *extra moenia Quirinalis*. Alla prima categoria possono essere ricondotte tutte quelle attività come l’istruttoria sulle singole leggi o atti aventi forza da emanare, l’attività di costante monitoraggio e di studio sugli *itineraria legis* presso le Camere e presso il Consiglio dei ministri, reportistica sullo stato politico della maggioranza, l’istruzione delle domande e richieste di grazia e l’istruzione sui nodi giuridici (rinvio referendum, accorpamento elezioni, legittimità prassi su consultazioni) inerenti alla gestione dello scioglimento delle Camere: tutte quelle attività volte all’unico scopo di rendere il Presidente edotto e costantemente informato dell’attività degli organi di indirizzo politico.

Viceversa, alla seconda categoria possono ascrivere tutti quegli atti, adoperati dalle unità che compongono il Segretariato, volti a creare canali di comunicazione politica ed istituzionali riservati o tendenzialmente tali con gli organi di indirizzo (Governo principalmente) ed a gestire sul piano tecnico tutte le questioni giuridiche più critiche; in aggiunta l’obiettivo è stato quello di creare “diplomaticamente” in via di prassi delle norme convenzionali sul piano politico-istituzionale volte a gestire nel modo più fluido ed efficiente la leale collaborazione tra gli organi costituzionali.

Le attività *intra moenia* hanno avuto l’effetto, come sopra ricordato, di avere reso la persona del Presidente costantemente aggiornata e vigile sulla quasi totalità delle questioni politiche ed istituzionali all’interno del raccordo Parlamento-governo e all’interno dell’opinione pubblica. È, come si è visto, un’attività risalente dalla Presidenza Einaudi e invalsa per tutti gli inquilini del Quirinale. Questa farebbe capo, sul piano astratto, ad un profilo del più generale potere comunicativo del Capo dello Stato, così come detto da autorevole dottrina: il potere di “informarsi”⁵⁸. Questo potere di informazione interna non è detto che sia volto a prodursi anche negli altri

niano, parlava anche del grande apparato di giuristi, giudici e collaboratori che costituivano il Corpus giuridico-politico dell’Imperatore di Svevia. V. E.H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re*, cit., 96-97 e ss., il quale cita l’opera di commento di Pier delle Vigne, così come il contributo del Piacentino (precedente a Federico II), il quale aveva fornito le basi giuridico-filosofiche adatte a valorizzare questo “[...] culto del potere assoluto della ragione giuridica di Federico II e dei suoi consiglieri [...]” (cit., 106). Per Federico II e il suo corpo giuridico-politico si parlava di detenzione di una sorta di “*Iustitia mediatrix*” in cui l’Imperatore nella sua amministrazione della giustizia secondo il *Liber Augustalis* si poneva in una posizione mediana tra il diritto naturale di matrice divine e il diritto positivizzato, esercitato dal Monarca (per il tramite del suo corpo) secondo i canoni della Ragione e dell’equità, come anche John of Salisbury aveva pensato come il Piacentino precedentemente al *Liber Augustalis* di Federico II.

⁵⁸ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 3; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, in *Arch. giur.*, 1957, Id., *Esternazioni presidenziali ed informazioni*

due profili che questa dottrina ha delineato: il potere di persuasione e di esternazione. Questi ultimi due profili sono due variabili, mentre il potere di informarsi è una costante: i primi due, infatti, attengono alla sensibilità istituzionale del Capo dello Stato, al suo *expertise* e sono l'immediato riflesso del principio della monocraticità della carica. È il Presidente a decidere autonomamente se esternare su una determinata questione o se porre in essere una *moral suasion* in via riservata in prima persona o tramite il Segretariato.

Mentre il potere di informarsi è una costante nella prassi interna del Quirinale che ha accompagnato ogni singola Presidenza, proprio perché era stata da subito bene chiara in Einaudi e nei suoi successori l'idea che il Capo dello Stato fosse, mutuando dall'o.d.g. Perassi⁵⁹, il fattore di prevenzione delle degenerazioni del parlamentarismo e, perciò, era fisiologico che durante il suo settennato egli fosse costantemente aggiornato su tutti gli sviluppi e dinamiche politico-istituzionali. Chiaramente con il passare degli anni e con il mutare del contesto politico-istituzionale di riferimento questa prassi si è modulata a seconda degli eventi, ma il principio fondante di rendere il Capo dello Stato edotto su ogni questione è rimasto intatto.

Quali le conseguenze di ordine costituzionale di questa prassi? Si può affermare che l'effetto più diretto di questa prassi costante sia stato quello di incidere su due aspetti⁶⁰: a) nell'utilizzo degli altri profili del potere comunicativo del Presidente, poiché la possibilità di rimanere informato su ogni questione ha di fatto aumentato le possibilità del Presidente di porsi come interlocutore istituzionale privilegiato per affrontarle pubblicamente in esternazione o privatamente in attività di persuasione con gli organi di indirizzo e l'opinione pubblica; b) sotto il profilo dell'*imperium* presidenziale, laddove cioè il Capo dello Stato è dovuto formalmente intervenire ed avvalersi di una delle sue prerogative tipiche (migliore è infatti l'*input* su una determinata questione da risolvere, migliore sarà l'*output* finale nell'espletamento effettivo di una funzione costituzionalmente prevista e, in ultimo luogo, l'*outcome* o impatto sistemico sul quadro costituzionale). Se il profilo a) può risultare scontato, dato che è norma

presidenziali, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, 1489 e ss., G. D'ORAZIO, *Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 200 e ss.

⁵⁹ Atti Assemblea Costituente, 4 settembre 1946, II Sottocommissione, dove è noto l'inciso che delibera l'indirizzo generale dei lavori dell'Assemblea sulla forma di governo adottata: "La seconda sottocommissione [...], ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderrebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo".

⁶⁰ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 4; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 209, E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, cit., 238 e ss. e M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., 347.

logica e di buona amministrazione per qualsiasi tipo di organo istituzionale o comunque per il membro apicale di qualsiasi apparato pubblico procedere in tal senso, la lettera b) merita di essere ulteriormente sviluppata per le sue importanti implicazioni.

Per arrivare a determinare nel concreto in che modo l'*imperium* presidenziale si inserisca entro le giuste coordinate dogmatiche, occorre fare riferimento all'attività *extra moenia Quirinalis* del Segretariato e per farlo si può partire dalla testimonianza resa da due dei Presidenti che hanno più creduto in questo *modus operandi*: Einaudi e Ciampi. Il primo nel suo libro, *Lo scrittoio del Presidente*, ha affermato a chiare lettere che tutte le relazioni esterne tessute da lui e dai suoi collaboratori sono state indirizzate ad instaurare una proficua collaborazione con gli organi di indirizzo politico⁶¹. Il secondo, in un'intervista rilasciata al Corriere della Sera un anno dopo la fine del suo settennato, ha utilizzato, riprendendo Einaudi, due parole chiave: "consuetudine" e collaborazione⁶².

Per tradurre sul piano astratto i riferimenti dei due Presidenti, si può affermare che nelle loro intenzioni per il termine consuetudine si è fatto improprio riferimento ad una serie di meccanismi convenzionali con il Segretariato Generale nel ruolo di braccio operativo, mentre per collaborazione si ritiene che il riferimento vada al metodo che si incarna nei canoni del principio di leale collaborazione⁶³. Se, da un lato, appare immediato il collegamento tra questi meccanismi convenzionali e il profilo del potere comunicativo della persuasione morale, d'altro canto, permane imperante un interrogativo: se dalle risultanze emerse si sia rimasti entro i confini costituzionali o meno. Per farlo bisogna precisare i contenuti del principio di leale collaborazione partendo da alcune considerazioni di ordine storico⁶⁴. Nato come principio politico, collante delle esperienze di unificazione nel corso dei secoli dei futuri *Länder* tedeschi, è divenuto un proprio per la sua pervasività un principio costituzionale non scritto della Costituzione tedesca entrando nell'alveo del più generale principio di "fedeltà alla Federazione" (*Bundestreue*). Teorizzazione rinvenibile principalmente nel 1916 da

⁶¹ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, XIV e ss.

⁶² M. BREDI, *La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi*, Garzanti, Milano, 2006 e Id., *Ciampi e l'accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi*, in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2007.

⁶³ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2, 2001, 10 e ss., Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2015, 12 e ss., I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 205 e ss., M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. e dir.*, 2, 2009, 10 e ss.

⁶⁴ Il principio citato ha origini molto antiche ma una categorizzazione sul piano giuridico più "recente": esso trova le sue prime teorizzazioni dogmatiche in Germania tra Ottocento e Novecento, entrando come canone fondamentale del sistema di forma di stato federale tedesco ed è rimasto una costante sin dall'unificazione della Germania bismarckiana sino alla riunificazione al termine della Guerra Fredda. A. ANZON DEMMIG, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, 46 e ss., S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 3356 ss.

parte della dottrina tedesca con particolare riferimento all'opera di Smend⁶⁵. Ora, per quanto queste teorizzazioni si fossero riferite al particolare patto di unione politica tra le varie entità federali in Germania e di fedeltà al *Reich* all'inizio del Novecento, l'opera di Smend presenta alcune indicazioni di principio cruciali che hanno influenzato l'applicazione del detto principio anche in altri ambiti della sfera pubblica, non limitati, quindi, al fondamentale rapporto centro-periferia, e riferibili in un secondo momento anche a tutti gli altri ordinamenti liberal-democratici. Secondo Smend il principio ha operato nel corso della storia istituzionale del *Reich* tedesco come norma metagiuridica che nel tempo ha consentito laddove il dettato costituzionale fosse stato scarso di regolare ed orientare l'azione dei soggetti politici ed istituzionali nei loro rapporti interorganici: secondo autorevole dottrina si è elevato ad una sorta di canone di buona fede come "criterio giuridico di valutazione del loro adempimento"⁶⁶.

In particolare, i giudici di Karlsruhe hanno approfondito come sul piano applicativo la leale collaborazione si inserisce entro rapporti costituzionalmente già prestabiliti e definiti, quindi solo in chiave interpretativa e accessoria per definire al meglio quale sia la modalità d'esercizio delle competenze costituzionali in gioco⁶⁷. Rimane comunque un preciso dovere imperante per tutte le parti in gioco che fungerebbe da argine agli eventuali arbitri dettati dall'egoismo politico: come specificato successivamente dalla Corte di Karlsruhe e dalla dottrina tedesca il controllo è vincolato sull'eventuale arbitrio ad una sfera vicina al controllo di ragionevolezza che non implichi quindi uno scrutinio delle ragioni politiche che hanno portato ad un determinato atto o comportamento.

Per le ragioni, per così dire, storiche che si sono brevemente viste l'analisi sulla leale collaborazione nel nostro ordinamento deve mutuare da questi tratti ricavati dall'ordinamento tedesco. In base a ciò che si è fino ad ora visto, infatti, si può meglio specificare che la leale collaborazione è il rovescio della separazione dei poteri nel senso che laddove siano presenti forme di contatto tra due poteri sulla base del fatto del "necessario movimento delle cose, sono costretti ad andare di concerto"⁶⁸. Entra

⁶⁵ Così come riportato da A. ANZON DEMMIG, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, cit., 48; P. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, 48; R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988 e in senso in parte conforme anche H. BAUER, *Bundestreue: the Main Principal of German Federalism*, in www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/.

⁶⁶ A. ANZON DEMMIG, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, cit., 56; T. GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 32 e ss. Teorizzazione che ha avuto poi la sua consacrazione ad opera della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht – BVerfG*, il quale ha specificato alcuni contenuti seguendo l'impostazione generale proposta da Smend.

⁶⁷ Si riportano gli estremi citati dall'Autrice A. ANZON DEMMIG, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, cit., 52-53, *BVerfGE* 13, 54 (75 ss.) del 21 maggio 1952, mentre sui limiti *BVerfGE* 4, 115 (140 e ss.) del 1 dicembre 1954.

⁶⁸ MONTESQUIEU, *L'esprit de lois*, I, lib. XI, cap. VI (trad. it. di B. Boffito Serra), Rizzoli, Milano, 1989, 318.

in gioco, quindi, quando gli organi costituzionali nelle loro dinamiche in adempimento ai fini per cui sono preposti vengono necessariamente a contatto con gli altri poteri ed è necessario, affinché l'ordinamento costituzionale funzioni che collaborino proficuamente entro i limiti delle proprie sfere di competenza tipizzate in Costituzione o dalla legge⁶⁹. Per questa ragione, questo principio non rappresenta altro che nella sua prospettiva "dinamica" il fondamentale canone del costituzionalismo liberal-democratico che è la separazione dei poteri.

Ora, la dottrina italiana ha contribuito in maniera altrettanto significativa ad indicizzare ancora più approfonditamente i contenuti del principio in esame. In particolare, ci si è posta la questione della differenza tra la collaborazione e la cooperazione⁷⁰. La seconda si riferirebbe ad un semplice modulo organizzativo tra organi non posti in situazione di parità sull'oggetto del loro agire, mentre la collaborazione presupporrebbe, appunto, una parità o un concorso paritario tra due o più organi nello svolgimento di una prerogativa o di una funzione costituzionalmente attribuita⁷¹. Secondo queste indicazioni per leale collaborazione si intenderebbe una convergenza di lavoro e attività per l'ottenimento di un risultato comune; inoltre, vista la natura di "lavoro comune" grande spazio è lasciato alla prassi e alla modellabilità del principio seguendo una logica del *case by case*⁷².

Di conseguenza, se la modulabilità è rintracciabile e categorizzabile guardando prevalentemente al caso concreto ed è attuata da operatori istituzionali secondo le logiche dell'agire politico, deve avere una sua funzionalizzazione rinvenibile nella garanzia dell'armonica composizione degli interessi gioco e di prevenzione dei conflitti⁷³. In altri termini, la leale collaborazione agisce come principale *guideline* o

⁶⁹ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, 120 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1992, 5; F. MODUGNO, voce *Poteri (Divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, Torino, 1966, 483 ss.

⁷⁰ M.S. GIANNINI, *Intervento in AA.Vv. Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961, 114 e ss.; V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, 1962, 630 e ss.; A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 284; G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, 2004, 641; G. KISKER, *La collaborazione tra Stato centrale e Stati membri nella Repubblica federale tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 999 e ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e Società*, 1988, 370; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema di garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 477; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 102-103; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, 50 e ss.

⁷¹ V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., 630 e ss.

⁷² Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 4, mentre ne sottolinea l'importanza dell'interpretazione giurisprudenziale che però può essere a volte ondivaga A. ANZON, "Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in *GiC*, 1998, 3535.

⁷³ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 5-6, dove l'Autore cita anche alcuni esempi provenienti dal costituzionalismo di matrice anglosassone W. BAGEHOT, *English*

principio informatore di un sistema costituzionale⁷⁴, facendo valere le sue ragioni *a fortiori* in un ordinamento pluralista che prevede molte situazioni entro la sua forma di governo di confronto e di potenziali conflitti di natura politico-istituzionali⁷⁵. Andrebbe specificato, però, come il superamento dei conflitti tramite la leale collaborazione possa definirsi più maturo e arrivato al suo culmine se si arrivasse ad uscire da una logica meramente dialettica fino ad arrivare, ecco, alla fisiologica e naturale partecipazione degli organi al raggiungimento degli obiettivi comuni⁷⁶.

Andando più nello specifico in queste considerazioni, si potrebbe affermare in linea con un certo orientamento dottrinario che la leale collaborazione risulterebbe vincolata ed esprimersi sul presupposto della convergenza necessaria, ciascuno entro una propria sfera di competenza, di due organi costituzionali verso il raggiungimento di un obiettivo comune, che si legittimerebbe entro una specifica norma o principio di natura costituzionale. Quindi, si potrebbe affermare che il principio di leale collaborazione integra gli spazi lasciati vuoti alla prassi degli organi, generando a sua volta regole di fatto, sedi e spazi per far sì che tramite la leale collaborazione si possano raggiungere quei fini costituzionalmente stabiliti⁷⁷.

Per comprendere, quindi, se una interrelazione tra organi costituzionali è nei limiti di questo principio occorre guardare in uno *step* successivo al caso concreto e a chiarire, così come specificato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza su di esso, se è presente un corretto bilanciamento delle esigenze opposte tra i due poteri⁷⁸. La Corte, infatti, ha mutuato nel corso del tempo dall'idea che questo prin-

Constitution, in *The Collected Works of W. Bagehot*, London, 1974, 3, il quale affermò come in sistemi parlamentari “[...] the constant cooperation is essential to the best government [...]”.

⁷⁴ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 53 e ss.; mentre sulla natura dei principi del diritto nelle loro varie forme, incluse quelle citate di “linee guida”, norme programmatiche e la loro differente efficacia v. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 36 e ss.; S. BARTOLE, voce *Principi del diritto*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 517 e ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 134 e ss.

⁷⁵ D. NOCILLA, *Autonomia, coordinamento e leale cooperazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 935 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 8-9.

⁷⁶ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 122.

⁷⁷ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 12-13; Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 12.13; Corte cost., sent. nn. 403/1994, 309/2000 e 225/2001: citato da Camerlengo il paragone con il costituzionalismo britannico V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan, London, 1950, che mostra come le *conventions of constitution* nel parlamentarismo inglese mutuino proprio da questi assunti.

⁷⁸ La sentenza in questione è la n. 225 del 2001, definita anche “Sentenza Previti”, in quanto si trattava della decisione su un conflitto di attribuzione inter-organico per menomazione sollevato dal Giudice per le indagini preliminari di Roma nei confronti della Camera dei deputati sul cd. “legittimo impedimento” dell’On. Previti a presenziare alle udienze di alcuni procedimenti penali a suo carico P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, Giuffrè, Milano, 1999, 231, R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della*

cipio possa sempre estrinsecarsi tra due o più organi a competenze separate, dove appunto non vi sia un rischio di confusione⁷⁹: come segnalato da autorevole dottrina è nella sentenza n. 168 del 1963 che la Corte parla di presenza di un rapporto di collaborazione “[...] fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite [...]”⁸⁰. Da questo assunto nasce, quindi, l’idea di realizzare un adeguato bilanciamento tra gli attori costituzionali che debbono collaborare; inoltre, questo bilanciamento, oltre a far rilevare la necessità di un approccio *case by case*⁸¹, porterebbe in sé anche una certa flessibilizzazione nell’interpretazione della norma costituzionale alla base, puntando a realizzare una sintesi tra dato positivo ed esperienza costituzionale⁸².

Il *modus operandi* concreto della leale collaborazione dovrà quindi prendersi carico di “guidare” l’esperienza costituzionale senza arrivare ad una “de-costituzionalizzazione” del dato positivo della Carta⁸³. In altri termini, il risultato di questo bilanciamento deve, altresì, rispettare la cornice costituzionale di riferimento e in quegli ambiti, come quelli sui poteri del Capo dello Stato o più in generale sulla forma di governo, dove la cornice legale-costituzionale è suscettibile ad essere interpretata ed integrata dalla prassi, la leale collaborazione si pone come criterio interpretativo e talvolta integrativo di quella regola. Su questo punto il rischio di eccessiva fumosità o di offuscamento del dato positivo da parte della leale collaborazione potrebbe emergere più che in altri settori, come ad esempio il rapporto Stato-Regioni dove le regole che vanno integrate non mancano, mentre nei conflitti interorganici le norme costituzionali rimangono più vaghe e con maggiori difficoltà di ancoraggio a dati positivi

Costituzione e conflitti di attribuzione, Giuffrè, Milano, 1996, 29 e ss.; G. BRUNELLI, *La sentenza Previti: una decisione «ritagliata» sul caso*, in *Forum di Quad. cost.*, 2001.

⁷⁹ La giurisprudenza costituzionale, di cui si sta dando conto, ha riguardato non solo la fonte originaria della leale collaborazione, ossia il rapporto tra Stato centrale ed autonomie territoriali/federali, ma più di preciso i moduli procedurali della cooperazione tra gli organi dello Stato. Infatti, molta della giurisprudenza di interesse per questa ricerca mutua da conflitti interorganici.

⁸⁰ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 12; A. MENCARELLI, *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. it.*, I, 1996, c. 438 ss. La Corte avrebbe poi specificato nella sentenza n. 379 del 1992 che “[...] Le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni [...]”. V. anche Corte cost., sent. n. 110/1998, 410/1998, 487/2000.

⁸¹ P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 231; R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 13 e ss.; Corte cost., sent. n. 225/2001; G. BRUNELLI, *La sentenza Previti*, cit.

⁸² Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 4; Corte cost., n. 8/1985; n. 747 e 1029/1988; n. 337/1989; 21, 351 e 482/1991, sent. n. 366/1992, dove si afferma a chiare lettere come la funzionalizzazione della leale collaborazione debba spingersi al supporto nell’affermazione di finalità di natura costituzionale.

⁸³ A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spolitizzata*, in *Giur. cost.*, 1992, 3044-3057.

certi⁸⁴. Se così dovesse rimanere il quadro finale, non si avrebbe una integrazione della regola ma una violazione per il tramite della leale collaborazione e si passerebbe ad un indebito squilibrio dell'assetto della ripartizione dei poteri⁸⁵.

A queste considerazioni di merito sul principio di cui sopra è necessario affiancare i principi desumibili nella giurisprudenza costituzionale con la notissima sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale⁸⁶.

Per ciò che attiene alla leale collaborazione, si fa riferimento ad alcuni incisi, dove la Corte afferma che il Capo dello Stato “[...] deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali posono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono [...]”⁸⁷. Di conseguenza, sarebbe necessario “[...] che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinseca nell’emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente

⁸⁴ Segnala questo rischio R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 15 ed evidenzia la differenza con il rapporto Stato-Regioni C. PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di «leale cooperazione»: un bilanciamento mancato*, in *Giur. cost.*, 2000, 2339. Lo stesso Bin richiama, comunque, il legame con le norme di natura convenzionale che regolano l’agire politico entro una norma costituzionale: da queste il principio di leale collaborazione potrebbe trarne la sua legittimità e contribuire ad integrarle per raggiungere i fini costituzionalmente previsti. S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, 2430; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 131 e ss.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 341/1996. In questi termini Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 14 e ss., mentre si è espressa la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata sul punto Corte Cost. n. 403/1994, n. 87 e 88/2012 con nota di T.F. GIUPPONI, *Ancora sui reati ministeriali: i casi «Berlusconi» e «Mastella» davanti alla Corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione*, in *GiC*, 2012, 1292 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 302-303, che ne rimarca il carattere ibrido e policromo; A. RUGGERI, *Competenze legislative (riparto delle)*, in *Il Diritto, Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, III, 2007, 404 e ss. Per un approfondimento della leale collaborazione dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale nelle dinamiche conflittuali tra Stato e Regioni del giudizio in via principale v. C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, BUP, Bologna, 2020, cap. IV-VI.

⁸⁶ *Ex multis* A. CERRONE, *Presidente della Repubblica e magistratura: conflitto o leale collaborazione?*, in *Rivista telematica dell’AIC*, 4, 2012, Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 12 e ss.; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo*, cit.; F. VIGANÒ, *La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013; A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente*, cit.; P. COSTANZO, *Postilla*, in *Consulta Online, Studi*, 2013; A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, 1, 2013; S. GIANELLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l’occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 2, 2013; 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 *Rivista AIC*, 2, 2013.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 1 del 2013, Considerato in diritto, paragrafo 8.3.

composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato [...]”⁸⁸.

La Corte accogliendo, così, il ricorso presentato dal Capo dello Stato statuiva che “[...] le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite [...]”⁸⁹.

In sintesi, si desume che la *moral suasion* oltre che componente fondamentale di un atipico potere comunicativo presidenziale è attività strumentale a adempiere al compito di “magistrato di influenza” entro cui la posizione costituzionale del Presidente, come si vedrà in conclusione, si collocherebbe⁹⁰; ma il valore di questa attività presidenziale deve essere valutato secondo i canoni sopra citati del principio informatore del sistema costituzionale che è la leale collaborazione. A parere di chi scrive, sembrerebbe che la Corte abbia, appunto, implicitamente presupposto come nel Capo dello Stato la presenza della leale collaborazione come principio informatore, funzionalizzato all’armonica composizione degli interessi degli attori istituzionali dell’ordinamento ricevute, trovi un solido ancoraggio istituzionale per agire, di conseguenza, come presupposto teorico della attività di raccordo e influenza in capo al Quirinale. Infatti, solo tramite il permearsi nel sistema della leale collaborazione ad un’attività così informale, variabile, atipica e connaturata nell’ambito del concerto con gli altri organi costituzionali si potrebbero conferire intelligibili limiti di natura costituzionale. Queste sono le indicazioni, sul piano dogmatico-astratto, entro le quali si ritiene che il Presidente tramite il Segretariato possa muoversi.

1.1. Leale collaborazione e azione del Segretariato Generale

Tornando alle situazioni concrete analizzate nella presente ricerca, sulla base di queste considerazioni si ricostruisce quello che, generalmente, può definirsi la posizione del Presidente della Repubblica in rapporto alla leale collaborazione grazie alla ricostruzione delle attività del Segretariato Generale. Su queste basi teoriche, l’analisi condotta sulle prerogative costituzionali esaminate mostra come quella leale collaborazione come principio informatore prenda due direttrici operative e di metodo, più che diverse, indicative della già citata polimorfa natura della leale collaborazione. Se,

⁸⁸ *Ibidem*, nota 277.

⁸⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2013, Considerato in diritto, paragrafo 9.

⁹⁰ S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013*, cit., M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, cit., A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Giur. cost.*, 1, 2013, M. AINIS, *La sentenza della Consulta è un lascito al presidente che verrà*, in *Corriere della Sera*, 16 gennaio 2013.

da un lato, si può affermare che l'intento dei Presidenti tramite i suoi vari collaboratori del Segretariato ha rappresentato sicuramente il lubrificante, il grasso (come affermato da Roberto Bin) che ha fatto scorrere gli ingranaggi della forma di governo, si dovrebbe, comunque, sottolineare come le varie prerogative costituzionali impongono metodi differenti.

Sui poteri di controllo degli atti normativi, l'opera di prevenzione dei conflitti e di risoluzione tempestiva sul piano diplomatico di possibili frizioni e blocchi istituzionali ha costituito i tratti essenziali della persuasione informale per prevenire rotture e disfunzioni che si sarebbero potute verificare in questa sede⁹¹. Solo a titolo riassuntivo, si potrebbe prendere a riferimento il costante sviluppo della prassi di contatti ed incontri formali tra Segretariato ed uffici tecnici del governo in modo da risolvere i punti più critici dal punto di vista della legittimità costituzionale dei disegni di legge, così come è stato talvolta fatto con i Presidenti delle Camere o i capo-gruppi parlamentari⁹². Il complesso delle prassi indicate nel corso del lavoro porterebbe ad affermare come la leale collaborazione si sia modulata entro una sua particolare accezione, quella di principio "finalistico o di risultato". Questa sottocategoria interpretativa illustra come i due organi venuti a contatto agiscano rispettivamente entro una propria cornice di competenza, ma per poter raggiungere i propri obiettivi costituzionalmente fissati necessitano di condividere i propri risultati, altrimenti potrebbero raggiungere una situazione di stallo difficilmente superabile⁹³.

Non esistendo, però, sedi costituzionalmente previste per la definizione delle modalità procedurali, è stata la prassi costituzionale, riempita nei contenuti e nelle procedure dal Segretariato, a costruire *ex novo* sia le modalità procedurali, sia le sedi e sia i tempi per raggiungere l'obiettivo di non procedere al rinvio o alla non emanazione di leggi e atti aventi forza. Ora, come rilevato da parte della dottrina, questa

⁹¹ A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2010, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 27 e ss.

⁹² Risulta, altresì, apprezzabile come da incontri finalizzati esclusivamente alla correzione dal punto di vista tecnico-giuridico dei provvedimenti legislativi si sia arrivati a stabilire dei canali di comunicazione in via riservata anche per il dialogo politico, per implementare il processo di neutralizzazione dei conflitti politici e di prevenzione di eventuali paralisi decisionali: quest'ultimo punto si è riscontrato sin dalla Presidenza Pertini, ma si è concretizzato nella sua valenza di via deflattiva del contenzioso politico con Ciampi e Napolitano.

⁹³ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 57-58; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, 25 e ss.; Nel dibattito dottrinale, in merito soprattutto al rapporto Stato-Regioni, si segnalano i contributi di P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema di garanzie procedurali*, cit., 474 e ss.; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 2424 e ss.; ID., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *RTDP*, 1971, 167; A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, cit., 281-282.

particolare accezione potrebbe funzionare entro due schemi procedurali: 1. Natura gerarchica degli organi in conflitto/collaborazione; 2. natura pari-ordinata⁹⁴. In questo caso si ritiene la seconda opzione preferibile, in quanto le competenze in gioco portano ad un punto di incontro ma rimangono separate, non essendo possibile per il Capo dello Stato e di riflesso per il Segretariato assumere poteri di legiferazione e di indirizzo politico e, quindi, assumere una posizione gerarchicamente preminente. Di conseguenza, la prerogativa costituzionale, dove il Capo dello Stato agirebbe in senso anche sostanzialmente presidenziale ossia il potere di rinvio, non lascia margine interpretativo ad un intervento da co-legislatore. Piuttosto la prassi esaminata potrebbe trarre in inganno lasciando intendere che un rapporto “gerarchico” si sia costituito di fatto, visto l’aumento dell’*auctoritas* presidenziale e la prevalenza dell’iniziativa presidenziale nell’attivare i controlli.

Questa considerazione rimane, appunto, ingannevole e non sarebbe veritiera, a parere di chi scrive, proprio perché farebbe riferimento ad un gioco di equilibri politico-istituzionali, molto mutevoli, i quali comunque non intaccherebbero le possibilità per Parlamento e Governo di limitare il Quirinale facendo leva, ad esempio, sulla cd. “responsabilità politica diffusa” del Presidente. Per cui si ritiene che le modalità procedurali, illustrate nella prassi esaminata, facciano riferimento ad un concorso di soggetti diversi, pari-ordinati e con competenze e responsabilità differenti: al loro punto di contatto, che potrà essere prima o al momento della presentazione dell’atto legislativo sullo scrittoio presidenziale (dipenderà dall’opportunità politica-istituzionale del contesto di riferimento), le modalità della collaborazione porteranno ognuno ad “aperture verso l’altro”⁹⁵ per il raggiungimento degli interessi costituzionalmente condivisi, ossia la promulgazione e/o emanazione di atti legislativi che siano esenti da profili di illegittimità e criticità costituzionali.

Per quanto riguarda, invece, il tema della concessione della grazia sia nelle prassi sulla ricerca di requisiti comuni tra Comparto Grazie del Segretariato e Ministero sull’ammissibilità della domanda e sugli scambi informativi preventivi in ordine all’astratta concessione della grazia si sono raggiunti questi risultati positivi in maniera molto netta. In questo frangente la sottocategoria del principio informatore di leale collaborazione sarebbe rinvenibile in un suo significato di canone di “decisioni

⁹⁴ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 57; V. anche le indicazioni sulla cd. “collaborazione di risultato” di F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 26; S. BARTOLE, *Gli accordi tra Stato e Regioni e Regioni: i contenuti con particolare riferimento ai modelli organizzativi prevedibili*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 2, *L'accordo nella cooperazione Stato-Regioni e tra Regioni*, 1986, 35-42.

⁹⁵ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 58; L. DEGRASSI, *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione costituzionale*, Vita e Pensiero, Milano, 1993, 14 e ss.; R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 4-5.

politiche condivise”, ossia una collaborazione tesa a definire una volontà politica partecipata nella co-determinazione degli atti da adottare⁹⁶. Le fonti regolamentari e la prassi analizzata mostrano come siano comunque definite anche sedi istituzionali per le modalità procedurali di questo tipo di collaborazione: vale a dire l’istruttoria del Comparto Grazie ai sensi del decreto presidenziale n. 1 del 2006 con il mantenimento dello stretto contatto con il Ministero della Giustizia e l’enunciazione espressa nell’adozione dei comunicati presidenziali di concessione della grazia, dei pareri favorevoli del Ministero⁹⁷. Questa prassi successiva alla sentenza n. 200/2006 se, da un lato, conferma la provocazione lanciata da Luciani dell’*“etsi sententiam non daretur”* identifica, sotto altro aspetto, la necessità, come per il potere di rinvio, di dare la precedenza alla neutralizzazione dei conflitti istituzionali e al consolidamento di un’armonica composizione degli interessi: il Quirinale pur mantenendo la titolarità e forte della sentenza n. 200 del 2006 ha sostenuto in questi anni di voler mantenere una leale collaborazione stretta con il Governo ed una partecipazione di grande rilievo per il Guardasigilli tenendo in ampia considerazione, quindi, l’agire e la dialettica politica alla collaborazione partecipata con il Governo⁹⁸.

⁹⁶ Su questo tipo di collaborazione il dibattito dottrinale si è arricchito a seguito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale sulla necessità della previsione di intese tra Stato e Regioni nella legge delega per l’adozione di decreti legislativi in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (la cd. Riforma Madia). In dottrina numerose le note a commento di questa decisione. *Ex multis* V. A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l’intendenza seguirà*, in *Forum di Quad. cost.*, 2016; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quad. cost.*, 2016; R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017; G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2017; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 79 e ss.

⁹⁷ Come nei paragrafi precedenti v. L. D’AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2011; E. GALLUCCI, *L’esercizio del potere di grazia. Regole e prassi del procedimento per la concessione della clemenza individuale*, Giuffrè, Milano, 2016.

⁹⁸ Occorrerebbe una precisazione. Dalla dottrina, che ha messo più in rilievo queste specificazioni sul tema, emergerebbe come in questo tipo di collaborazione si sia di fronte ad un canone alternativo rispetto a quello visto per il potere di rinvio, dove la titolarità delle competenze andrebbe in commistione, generando una contitolarità effettiva v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 56-57. Nel caso concreto, si ritiene che questa idea sia ancora troppo prematura, poiché si sta trattando di una prassi quindicinale anche molto embrionale per poter arrivare ad una conclusione così forte. Sicuramente, però, le indicazioni sin da ora rinvenute sembrereb-

Altresì interessanti sono le considerazioni in merito al potere di scioglimento anticipato, poiché ingloberebbero le risultanze date sulle altre due prerogative analizzate. Per tentare di dare delle risposte occorrerebbe, innanzitutto, dare rilievo ai parametri ricostruttivi. In questo caso trattasi della titolarità effettiva del potere di scioglimento anticipato, attribuibile nel corso delle evoluzioni istituzionali e della dinamica della prassi presidenziale. Laddove, infatti, il cursore della paternità effettiva dell'atto sia spostato verso le decisioni assunte dalle forze politiche presenti in Parlamento su diretto impulso della compagine governativa di maggioranza, allora le prassi presidenziali rinvenibili anche tramite il Segretariato sembrerebbero ritenersi funzionalizzate secondo i canoni visti con il potere di grazia. Come visto, soprattutto, con i primi scioglimenti anticipati (i cd. scioglimenti tecnici per allineare la durata di Camera e Senato) e con gli scioglimenti di Leone, tra i due fronti (Presidente-Governo) si è sempre tentata la carta della convergenza verso uno scioglimento come frutto di decisioni condivise. Per quanto in questo periodo l'impulso maggiore e, probabilmente decisivo, provenisse da parte della maggioranza parlamentare, si sostanziano prassi di collaborazione tra Quirinale e Palazzo Chigi come l'idea del comunicato post scioglimento dai contenuti condivisi, dell'utilizzo degli incarichi esplorativi e dei rinvii alle Camere dei governi dimissionari dopo attività di diplomazia dei Segretari Generali del Quirinale volta a cercare i giusti margini istituzionali di manovra. Prassi che si sono sviluppate in maniera progressiva fino ad arrivare ad essere espletate, non meccanicamente in maniera identica poiché rimane costante il prudente apprezzamento del singolo Presidente. Queste attività, come visto dall'analisi sulla prerogativa, nel periodo della cd. "Prima Repubblica" portarono Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare a cooperare lavorando per un risultato condiviso e senza fratture nell'esercizio finale dell'interruzione anticipata della legislatura.

Durante la cd. "democrazia maggioritaria", come per certi versi in analogia con Ciampi per il rinvio delle leggi, il tipo di cooperazione e di contatto istituzionale tra i vari organi dovette mutare i propri connotati. Lo spostamento verso il Quirinale del monopolio decisionale ex art. 88 Cost. ha riformulato non tanto i moduli procedurali per il Capo dello Stato nei necessari contatti con le forze parlamentari. Infatti, il tipo di collaborazione tra gli organi costituzionali in gioco ha confermato, da parte del Quirinale, come gli strumenti citati e tipici del periodo Prima Repubblica vennero utilizzati non per ricercare una codecisione con le forze di maggioranza, ma

bero tendere ad una partecipazione importante del Ministero della Giustizia, che viene sempre ricercata dal Quirinale per condividere i risultati delle istruttorie effettuate dalle varie strutture di segretariato. Questa tendenza ad arrivare ad una leale collaborazione per le vie della condivisione politica spiegherebbe, poi, perché sia in corso un'eterogenesi dei fini dai contenuti della sentenza Bompressi. L'obiettivo, la regola costituzionale, che sembrerebbe emersa e per la quale questo tipo di leale collaborazione viene implementata, sarebbe stato individuato dal Quirinale nella prevenzione della conflittualità su una prerogativa con connotati politici (come dimostrano molti due casi visti) e non puramente umanitari.

bensì una collaborazione di risultato, come nel caso del potere di rinvio delle leggi. La decisione con paternità quirinalizia astrattamente avrebbe potuto creare numerosi scontri istituzionali vista la bipolarizzazione e l'*aut aut* imposto al Quirinale dalle elezioni. Così come avvenne con Ciampi, infatti, all'atto dei dialoghi con le maggioranze di governo per il rinvio, così per lo scioglimento la funzionalizzazione dei rimedi scovati dalle prassi presidenziali dovette re-indirizzarsi verso una collaborazione che stabilisse dei comuni obiettivi, una condivisione di possibili risultati da ottenere, che ammorbidisse lo stacco di competenze venutosi a creare con l'incremento dell'*auctoritas* presidenziale sul punto: in altri termini, la decisione rimane presidenziale, ma la prassi quirinalizia ha cooperato con le forze di maggioranza, affinché si arrivasse al medesimo obiettivo di superamento della crisi, della situazione di paralisi istituzionale, prevenendo i rischi di politicizzazione per il Quirinale. Non potendosi, quindi, più parlare di codecisione, stette proprio nel Quirinale tentare di implementare le proprie prassi, mantenendo presente e pressante la diplomazia sottotraccia dei Segretari generali, ma creando per superare le accuse di parzialità politica una imperante e comune istanza da perseguire: arrivare ad uno scioglimento anticipato solo in *extrema ratio* dopo aver tentato di esperire ogni tentativo per dare corso alla legislatura. L'aver affermato la presenza di questo superiore e comune obiettivo in modo da superare le parvenze e le accuse di parzialità e di decisionismo presidenzialista⁹⁹, a parere di chi scrive, sembrerebbe essere stato il motivo della particolare funzionalizzazione della leale collaborazione instauratasi e attivata dal Presidente tramite il Segretariato in questo periodo: le particolari "ragnatele" tessute dai Segretari Maccanico e Gifuni *extra moenia Quirinalis* su tutti, ma anche per gli altri Segretari e Consiglieri del Presidente come sui nodi giuridici post-scioglimento.

A queste proposte di ricostruzione si potrebbe obiettare la presenza di alcuni effetti consequenziali di queste prassi delle problematiche di un certo rilievo: a) marginalizzazione delle Camere su rinvio e/o emanazione, scioglimento anticipato e potere di grazia; b) rischio di eccessiva co-partecipazione nel senso di co-legislazione da un lato e di sconfinamento dallo statuto costituzionale della grazia, da un altro lato; c) offuscamento dei confini della responsabilità presidenziale e possibile tendenza presidenziale della forma di governo ex art. 90 Cost.¹⁰⁰.

⁹⁹ Per quanto le accuse in questo senso emersero, comunque nei confronti delle decisioni prese da Scalfaro tra il 1994 e il 1996, si ritiene che possano ritenersi assorbite dagli eventi storici: la nascita di un Governo che durò di lì ad un anno per portare avanti alcune importanti riforme in ottica rientro nello SME e, malgrado l'eccessivo muro alzato da Scalfaro con il tentativo Maccanico dopo le chiare indicazioni del consesso parlamentare alle elezioni anticipate, comunque sia il Quirinale procederà allo scioglimento in conformità alle richieste partitiche.

¹⁰⁰ Sulla lettera c ci si soffermerà nel prossimo capitolo, mentre sulle prime due possono farsi alcune considerazioni; M. PANEBIANCO, *Gli atti di «co-legislazione»*, Giuffrè, Milano, 2012, 122 e ss., I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 212 e ss., A. PUGIOTTO, *Veto players e dinamiche istituzionali nella vicenda del lodo Maccanico*, in *Quad. cost.*, 2, 2004, 266, C. FUSARO, *Il*

Il primo punto rappresenta uno degli annosi aspetti patologici del nostro parlamentarismo, che però non può categoricamente trovare nella prassi del Presidente e tantomeno di quella dei suoi collaboratori la sua ragion d'essere. Si può affermare agevolmente che è connaturata all'idea stessa di forma di governo parlamentare il diretto e più frequente contatto tra Monarca e governo piuttosto che con il Parlamento. Secondo la lezione di Walter Bagehot, l'elemento che più caratterizza il parlamentarismo inglese, archetipo dei modelli parlamentari tra cui il nostro, è la fusione tra il potere legislativo ed esecutivo per cui il *Cabinet* ne diventa tessuto connettivo: il Monarca è quindi chiamato nell'attività di dialogo e di interlocuzione istituzionale ad instaurare prevalentemente i propri rapporti con il Gabinetto, benché non sia più titolare del potere legislativo e dell'esecutivo se non per alcune prerogative¹⁰¹. Basti, poi, pensare al fatto che il Capo dello Stato è titolare formalmente della maggior parte delle nomine e degli atti imputabili agli organi costituzionali e che per ogni suo atto ex art. 89 è prevista la controfirma da parte del ministro proponente nel senso di competente¹⁰².

Queste indicazioni sarebbero già di per sé bastevoli a spiegare quanto le occasioni di contatto diretto ed indiretto tra Quirinale e governo siano innumerevoli e di come sia connaturata nell'istituto della controfirma l'idea stessa che a monte di un processo sull'esercizio di un potere presidenziale anche solo formalmente esistano profili di leale collaborazione. Casomai si potrebbe affermare che le prassi del Presidente della Repubblica siano ascrivibili ad essere catalogate come effetto di questo meccanismo patologico che trova la sua causa in altri frangenti che esulano dal Quirinale¹⁰³.

Il secondo punto è un po' più complesso nella sua soluzione, poiché indica quanto queste *conventiones ad collaborandum* siano di per sé spesso di difficile let-

Presidente della Repubblica: la prassi nel sistema bipolare, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 93, N. ZANON, *La Costituzione fatta dai giornali*, in *Il Giornale*, 7 novembre 2005.

¹⁰¹ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995, 100-101.

¹⁰² G. MOTZO, *Esternazioni presidenziali ed informazioni presidenziali*, cit., 1489, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in ID., *Stato, popolo ed illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 195 e ss. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 238 e ss., C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 432, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit., 86 e 90, R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della sua maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, 35 e ss.

¹⁰³ Riflette semmai la difficoltà dell'attuale disciplina costituzionale del nostro bicameralismo, dell'assenza di limiti costituzionalizzati al potere normativo del governo e, soprattutto, alla mancanza di meccanismi di convenzioni costituzionali, capace di rendere funzionante il circuito di indirizzo politico. V. R. BIN, *Il Presidente della Repubblica nella topologia della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Il Mulino, Bologna, 2015, G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit.

tura. Più in generale sembrerebbe consolidarsi l'idea che i tipi di leale collaborazione implementati dai vari Presidenti per il tramite di meccanismi convenzionali anche gestiti dai rispettivi Segretariati trovino la loro legittimazione come esperienze costituzionali di "coagulo" di disposizioni costituzionali a fattispecie aperta. La questione è tutt'altro che agevole, per quanto la prassi sino ad ora esaminata sembri rimarcare in maniera alquanto netta l'esistenza di esperienze costituzionali di riempimento di spazi lasciati ad un'interpretazione aperta dalla Costituzione; la difficoltà, infatti, risiede proprio nello stabilire se tra testo ed esperienza scaturente dalla prassi vi sia una discrasia, allineamento o rottura. Senza voler anticipare considerazioni che saranno trattate nelle conclusioni della presente ricerca, basterebbe per il momento segnalare come il tema riallaccia i fili della posizione costituzionale del Capo dello Stato nella forma di governo sia nel merito e sia nel metodo: in quest'ultimo profilo è importante sottolineare la crescente importanza dell'atipicità delle forme nel tratteggiare, che potrebbe apparire quasi paradossale, le forme tipiche del parlamentarismo italiano. Ragion per cui, al momento si dà conto di alcune considerazioni su un possibile incasellamento di queste prassi viste *ex se* nella prospettiva della leale collaborazione, salvo poi approfondire in sede di conclusioni sui loro effetti sistemici sulla forma di governo e sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.

Come accennato poc'anzi, il giudizio per stabilire se si è al di fuori della leale collaborazione è da condurre caso per caso e sul punto del rinvio delle leggi sembrerebbe dare un esito negativo. Se si filtra l'analisi tramite le lenti della collaborazione di natura finalistica o di risultato, laddove la presunta collaborazione non porti ad una reciproca invasione delle competenze prestabiliti costituzionalmente per ciascun organo e l'azione di entrambi rimanga entro i limiti di una condivisione di risultato con un gioco di aperture reciproche, allora non saremmo di fronte al caso di indebita pressione da parte del Quirinale come *policy maker*, che agisce per ottenere correzioni che esprimono una propria idea di indirizzo politico. In questo caso, infatti, si è di fronte a prassi con natura parecchio ibrida, che dalla qualificazione di semplici regole di correttezza o galateo costituzionale hanno contribuito in maniera progressivamente più netta a porsi come strumento di attuazione dei fini di leale collaborazione e ha favorito l'emersione di nuove regole non formali, comunque, rispettose e in linea con il testo costituzionale¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Lo schema è che da una base di norme di correttezza costituzionale si sono arricchite fino a definire regole nuove che non si pongono però in contrasto con testo e principi costituzionali. Si potrebbe suggerire di far rientrare questa tipologia abbastanza ibrida di prassi entro l'insieme che Barbera ha avuto modo di affermare in *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, 12-13, di prassi *praeter Constitutionem*, che non violano principi della Carta, ma che si possono inserire, benché contribuiscono a definire regole nuove, come "svolgimento di principi costituzionali" più in linea su un assetto "*secundum Constitutionem*".

L'attività delegata dal Presidente al Segretariato sul potere normativo da una disamina dei casi analizzati risulterebbe conforme ai confini costituzionali tracciati nel senso che gli interventi degli Uffici quirinalizi si sono improntati alla ricerca dei punti di criticità dal punto di vista della legittimità costituzionale, ossia entro la cornice di legalità costituzionale di ciò che compete al Presidente. Se, poi, si guarda più nello specifico, emerge un controllo che ha inglobato nella prassi numerosi contenuti: controlli dal punto di vista del *drafting* e della qualità della legislazione, controlli dal punto di vista della logica ordinamentale, oppure controlli sugli abusi in tema di decretazione d'urgenza, che sono tutte motivazioni che potrebbero essere conformi alla posizione costituzionale del Capo dello Stato e allo specifico compito di controllo sulla legalità costituzionale¹⁰⁵. Sta di fatto che l'intenzione di questi controlli non sembra essere sfociata in indebiti tentativi di far filtrare proprie visioni puramente politiche e disancorate dai valori costituzionali¹⁰⁶. Piuttosto si è ragionato in ottica di prevenzione delle criticità, favorendo l'intervento del Parlamento e del Governo nel ricalibrare la propria attività legislativa superando le criticità dal punto di vista costituzionale: attività che compete agli organi di indirizzo politico. Gli scambi informativi gestiti dagli Uffici quirinalizi non hanno rappresentato altro che una particolare modulazione di questo tipo di leale collaborazione, rappresentando il punto di incontro, la sede "istituzionale" per far sì che la collaborazione venisse implementata con un gioco di aperture reciproche e per condividere un risultato finale: ossia la prevenzione delle criticità per il non utilizzo del rinvio. Il Segretariato ha agito *extra moenia Quirinalis* proprio per cercare una sede ideale per la composizione di eventuali conflitti e per operativamente arrivare ai risultati ritenuti costituzionalmente opportuni dai rispettivi Presidenti.

Per l'esercizio del potere di grazia è significativo il discostamento effettuato dal Comparto Grazie e dal Capo dello Stato sui presupposti che hanno basato i provvedimenti di clemenza: sembrerebbe abbastanza intelligibile come il movente principale dei provvedimenti di clemenza risieda in ragioni politiche che esulano dalle ragioni umanitarie individuate dalla Consulta nel caso Bompressi. Da ciò deriverebbe un discostamento dallo statuto costituzionale individuato dalla Consulta, ma la

¹⁰⁵ M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992, 221, S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 2006, 860 e ss., I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 166 e ss. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del Convegno AIC 2010, Jovene, Napoli, 2012; L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3, 2021, 573-598.

¹⁰⁶ Benché si possa comunque discutere del preoccupante aumento di questi controlli in via informale con il loro culmine durante le Presidenze Napolitano, ma anche qui come per il punto precedente si enterebbe in un'altra questione che dovrebbe esulare dalla presenza o meno del Quirinale.

risposta non può essere univoca nemmeno in questo frangente¹⁰⁷. Si condivide l'idea espressa da parte della dottrina per cui il Ministro della Giustizia si possa opporre in caso di scostamento dai confini tracciati dalla giurisprudenza costituzionale con il diniego della propria controfirma al decreto di clemenza o quanto meno instaurare una dialettica politico-istituzionale¹⁰⁸. Ma è risultato dall'analisi condotta su questa tendenza della prassi come questo controllo pur in presenza di evidenti scostamenti non si sia verificato, come se la leale collaborazione tra i due organi si fosse assestata in via di prassi entro un'interpretazione nuova benché in contrasto con la giurisprudenza sul punto.

Il tema è molto complesso e meriterebbe riflessioni a parte, ma si vuol segnalare come l'attività del Comparto Grazie si sia incanalata per cercare la massima collaborazione ed allineamento con l'esecutivo per evitare il sorgere di nuovi conflitti potenzialmente dannosi per la tenuta istituzionale dell'ordinamento, utilizzando i tratti della collaborazione partecipata, a tratti per il raggiungimento di una co-decisione, malgrado il formale *imprimatur* provenga solo dal Quirinale. Visto, infatti, lo scontro sul caso Bompressi, l'idea della partecipazione massima, insita nei regolamenti di organizzazione del Comparto Grazie del Segretariato si è affermata come canone principale per la prevenzione di conflitti e per il permanere di una leale collaborazione tra i due organi: solo ulteriori sviluppi della prassi dimostreranno se si potrà parlare in futuro di codecisione di fatto, ma la strada cooperativa incanalata sembrerebbe procedere per questo verso. Permane, comunque, il fatto che la prassi si discosta da uno statuto costituzionale disegnato dalla giurisprudenza costituzionale, che dovrebbe assurgere a canone interpretativo primario. La via di uscita sul punto potrebbe avverarsi, come già anticipato, con un atto di diniego della controfirma del Guardasigilli ed un eventuale instaurarsi di un nuovo conflitto di attribuzione dinanzi alla Consulta, la quale potrebbe tornare dare le giuste indicazioni su questa prassi decennale instauratasi.

Lo scioglimento anticipato delle Camere apre uno scenario più complesso, ma possibilmente ricostruibile sulla base dell'impianto categorico citato. La prassi esaminata sembrerebbe sia stata volta a porsi come punto di sintesi e di risoluzione di conflitti possibilmente insanabili nella dialettica pluralistica maggioranza-opposizio-

¹⁰⁷ A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, G. SCACCIA, *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere di clemenza individuale*, in www.forumquadernocostituzionali.it, 2014, Id., *Presidente della Repubblica ed ordine giudiziario nell'era di Napolitano (maggio 2006-settembre 2015)*, in *Rivista AIC*, 3, 2013.

¹⁰⁸ *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 11 e L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1988, 473, per cui risulterebbe altresì ipotizzabile un controllo sulle varie tipologie di errori: in *iudicando*, in *procedendo* ed in caso di palese discostamento dalla *ratio* giustificatrice posta in essere, in questo caso, dalla sentenza Bompressi. V. anche Corte cost., sent. n. 289/1974 sulle tipologie di errori sui quali la Corte può sindacare in sede di conflitto di attribuzione.

ne. Il metodo, la razionalità espressa per il tramite della leale collaborazione, vista la complessità e l'elevato numero di variabili che fanno da contesto alla prerogativa in questione, inserirebbe sia come espressione di razionalità tecnico-strumentale, quindi, teleologicamente orientata ad una co-decisione con le forze politiche e sia come risultato¹⁰⁹. Da un alto, infatti, è emerso per il tramite della prassi esaminata come nella fase dello scioglimento entro la cd. "Prima Repubblica" la leale collaborazione, implementata, da un lato, per voler garantire una sorta di legalità procedurale e di rispetto delle regole del gioco, e, d'altro canto, per arrivare ad una sorta di co-decisione, fondamentale per assicurare l'unità nazionale, intesa come l'unità compatta dell'arco costituzionale dei partiti in Parlamento.

Nell'era del maggioritario, invece, con la bussola della prerogativa che si è spostata sempre più verso il Presidente la procedimentalizzazione, la leale collaborazione tessuta è stata funzionalizzata nell'area della collaborazione di risultato. Il risultato, ovvero il particolare bilanciamento delle varie componenti dell'unità nazionale, era quello di prevenire, sicuramente da un lato, una frattura eccessiva tra le forze politiche "egemoni", ma bilanciandolo con la componente del raccordo rappresentanti-corpo elettorale e di situazioni di "dittatura della maggioranza". Queste ultime componenti sono risultate fondamentali, in quanto il tendenziale *aut aut* posto allo scrittoio del Presidente portava il rischio di politicizzare la figura presidenziale rischiando di togliere il presupposto neutro nel senso di non parziale delle sue decisioni in merito¹¹⁰. Sotto questo specifico aspetto la collaborazione fino ad ora riscontrata porta ad alcune indicazioni, ma la mutevolezza del sistema politico-partitico ed elettorale alla base dell'assetto parlamentare spingerà i prossimi inquilini del Colle a modulare diversamente questa particolare forma di leale collaborazione¹¹¹. In conclusione, sul punto le prassi sarebbero riconducibili a delle forme di interpretazione di un testo costituzionale molto elastico, una sorta di fatti normativi "interpretativi" dell'art. 88, al cui consolidamento nella prassi del Capo dello Stato il Segretariato ha dato un contributo significativo.

Per abbozzare alcune altre risultanze finali, come si è evidenziato ad inizio di ogni disquisizione sulle novità apportate dalle varie Presidenze, si potrebbe affermare che è il contesto ad aver reso il ruolo del Segretariato determinante nell'espletamento delle funzioni presidenziale e più in generale nell'aver plasmato il complesso processo di *enlargement* presidenziale. Nel senso che si fa in genere riferimento in questo caso alla nota *golden rule* della nostra forma di governo parlamentare: laddove manchi nell'indirizzo politico di maggioranza un'azione stabile e definitiva, ecco che il Quirinale

¹⁰⁹ V. *infra* Parte II, Cap. 1, Sez. III.

¹¹⁰ V. *infra* Parte II, Cap. 1, Sez. I, par. 4. Ciampi in tema di rinvio delle leggi ha fornito importanti indicazioni sul rischio di politicizzazione presidenziale nell'era del maggioritario.

¹¹¹ Sulla neutralità nel potere di scioglimento v. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 40-47.

aumenta il proprio raggio d'azione fornendo prestazioni di unità volte a ricompattare e ripristinare l'azione politica degli organi di indirizzo. Ora, per quanto questa regola abbia costituito per gran parte della dottrina il punto di arrivo di ogni tipo di analisi scientifica sul ruolo del Capo dello Stato, non sarebbe corretto affermare apoditticamente che l'*enlargement* esiste solo a causa degli spazi lasciati aperti dagli organi di indirizzo equivale a considerare solo un profilo del problema. Questa regola, infatti, *ex se* basterebbe solo a spiegare che esiste una potenziale estensione dell'azione del Quirinale, ma non che l'*enlargement* si produce effettivamente anche nell'intensione, nel riempimento effettivo e qualitativo delle voragini lasciate dalla politica.

Il Segretariato, a parere di chi scrive, nell'analisi fino ad ora condotta mostra di essere il catalizzatore effettivo sul piano dell'esperienza costituzionale della qualità dell'azione presidenziale, l'*instrumentum* effettivo di cui il Presidente si serve e che indirizza per porsi effettivamente e qualitativamente come contropotere o magistrato, mutuando dalla definizione data dalla Consulta nel 2013 di influenza nei confronti degli organi di indirizzo politico. Chiaramente, occorre ribadire che l'azione del Segretariato è costantemente accompagnata dall'*imprimatur* preventivo del Capo dello Stato, che non risulta essere slegato dalla sua persona e dai suoi indirizzi, essendo sul punto permanente il vincolo di fiducia che deve intercorrere tra Presidente e Segretario Generale (e di conseguenza per tutti i consiglieri a capo delle varie unità)¹¹².

2. Il Segretariato Generale come organo di rilevanza costituzionale?

Si vuol proseguire per introdurre le considerazioni conclusive che abbracciano globalmente Presidente e Segretariato sulla definizione di un quesito lasciato in sospenso nella prima parte della presente ricerca: quale qualificazione definitiva della natura giuridica del Segretariato Generale.

È stato constatato dalle correnti dottrinali, che hanno visto nella struttura una sorta di dualità di funzioni, del carattere *double face* dell'organo, che è possibile scorgere come il ruolo delle strutture variabili deputate a compiti di *staff* immediatamente serventi verso il Capo dello Stato abbia assunto un rilievo dominante nei confronti delle funzioni espletate dalle strutture permanenti. È abbastanza agevole cogliere questo aspetto, facendo un breve raffronto con il contesto politico-istituzionale del Capo dello Stato al 1948, anno dell'istituzione del detto organo: se all'atto della pro-

¹¹² Ma sarebbe, altrettanto, errato non rimarcare quanto sul piano qualitativo il lavoro condotto dal Segretariato non sarebbe stato possibile senza personalità di come. Ad esempio, Maccanico e Gifuni, capaci di rendersi pionieri, per conto dei rispettivi Presidenti, della ricerca e della sedimentazione meccanismi convenzionali nuovi nel funzionamento della forma di governo pur sotto l'egida politica ed istituzionale del Capo dello Stato.

mulgazione della l. n. 1077 era preponderante assicurare a detta struttura la gestione della sola dotazione, sin dalla prassi einaudiana l'esigenza istituzionale da soddisfarsi principalmente era quella di dotare il Capo dello Stato di strutture serventi atte a garantire a quest'ultimo il miglior esercizio delle sue attribuzioni costituzionali. Nel corso del tempo il peso assunto dagli Uffici e la diretta influenza nella posizione costituzionale del Presidente ha fatto sì che questa parte della struttura del Segretariato acquisisca una maggiore rilevanza. A questi rilievi è stato posto questo interrogativo: quale posizione rileva per quest'organo nell'ordinamento costituzionale?

La dottrina che più tra tutti ha approfondito la questione ha affermato che si è di fronte ad un organo di rilevanza costituzionale criticando l'impostazione originaria che i precedenti commentatori avevano dato del tema, dove per organo di rilevanza costituzionale poteva intendersi solo un organo che da un lato non fosse stato qualificato espressamente come costituzionale e, da un altro lato, fosse stato comunque previsto nella sua esistenza da una disposizione costituzionale¹¹³. È stato osservato, e si condivide pienamente l'obiezione, che la sussistenza di un criterio di questo genere, di tipo formalistico, chiuderebbe ogni tipo di discorso sulla possibilità di attribuire una qualificazione ulteriore al Segretariato, che valorizzi la sua specialità e fondamentale rilevanza per i fini dell'organo costituzionale del Presidente¹¹⁴.

Ora, per comprendere se la qualifica di organo di rilevanza costituzionale sia corretta o se, invece, meriti una riconsiderazione, bisogna dare rilievo ad altri criteri, individuati dal dibattito dottrinale. Innanzitutto, un'opinione dottrinale, in particolare, ha affermato che l'individuazione della natura costituzionale di un organo sta nel suo rapporto con l'essere un centro di riferimento politico, dove per politico si intende la libera estrinsecazione dei propri fini. Essi si individuano perlopiù sulla base di criteri fattuali, appunto “[...] politici sulla base della realtà esistente [...] sulla

¹¹³ Importanti sul punto sono gli insegnamenti e le critiche alla visione formalistica di Vittorio Emanuele Orlando e di Santi Romano, come ricorda Ruggeri in un recente scritto, “[...] secondo cui le basi portanti della materia costituzionale si radicano nel corpo sociale; ed è solo in esso e per esso che possono quindi essere portate alla luce, specie per il tramite della scienza giuridica [...]”. V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. giur.*, 1889, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 18; la citazione è tratta da A. RUGGERI, *La “materia costituzionale”, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 7 e ss.; E. CHELI, *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)*, in *Archivio giuridico Serafini*, 1965, 111, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, 450, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 188, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1969, 10, A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2016, 36.

¹¹⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 13, nota 18; S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, 1898, in ID., *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 1 e ss.; E. CHELI, *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale*, cit., 111 e ss.

base di una ricostruzione fondata sull'esperienza storica"¹¹⁵. Questa opinione fonda la premessa secondo cui il Segretariato risulta, senza dubbio, non un organo costituzionale, che è il solo Presidente, ma che per il suo particolare e già esaminato legame giuridico con esso e con le sue funzioni costituzionali può ricevere una qualificazione ulteriore rispetto a quella di "semplice" organo di un organo costituzionale e che i criteri fattuali, di cui parla, siano indice di una fondamentale impostazione metodologica che trascenda il dato meramente formale dato dalla Costituzione e che valorizzi il legame con l'attività e le funzioni svolte *de facto*¹¹⁶. Ora, bisogna considerare più nello specifico le correnti che portano in risalto concetti, che possono al meglio spiegare il generale riferimento al potere, al peso, ad una realtà politico-costituzionale che dia rilievo alla quasi-costituzionalità di un organo.

Il tipo di argomentazione prescelta, che si aggancia alla premessa di cui sopra e che potrebbe spiegare meglio la natura del Segretariato, si rinviene nel concetto di "materia costituzionale" e cioè in tutti quei fatti, atti, rapporti giuridici qualificabili come meritevoli di rappresentare un interesse costituzionale¹¹⁷.

Si è progressivamente affermata nel tempo l'idea secondo cui tutto ciò che potesse conferire un'identità costituzionale ad un dato ordinamento giuridico e cioè, per intenderci, il codice genetico di un ordinamento costituzionale non fosse solamente rinvenibile o quanto meno si potesse esaurire in un testo costituzionale

¹¹⁵ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1995, 316; ripresa anche da T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, in AA.Vv., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, III, Mucchi, Modena, 1996, 1058.

¹¹⁶ La dottrina ha stratificato molto le sue posizioni, modulando sulla ricerca di criteri fattuali e sostanziali che potesse dispiegare il bandolo della matassa. Ad esempio, vi è dottrina che ha individuato criteri descrittivi di natura generale, così definiti da E. CHELI, *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale*, cit., 69 e ss. e afferenti a G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Bocca, Torino, 1913, 272, E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 92-94; P. BARILE, *La Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957, 90, P. VIRGA, *I reati ministeriali*, cit., 129, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Utet, Torino, 1960, 230. Questi ultimi hanno dato rilievo a criteri che valorizzassero l'esercizio di funzioni fondamentali per lo Stato e la sua forma di governo. Sono stati elaborati criteri afferenti alla "posizione" di supremazia che questi organi hanno verso lo Stato, mutuando dall'idea originaria di Santi Romano. V. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, cit., 144; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 132-133, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 244.

¹¹⁷ I primi studi sulla materia costituzionale sono attribuibili sulla scia di Orlando e Santi Romano a G. GUARINO, *Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali*, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1948, 36 e ss., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1965, 104 e ss., C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Carlo Arturo Jemolo*, III, Giuffrè, Milano, 1963, 200, C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, 170 e ss., C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, 166 e ss.; di recente con una prospettiva metodologica nuova v. A. RUGGERI, *La "materia costituzionale", i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, cit.

scritto¹¹⁸. Una identificazione di questo tipo porterebbe alla conseguenza estrema di asserire che sia materia costituzionale tutto ciò che è previsto in Costituzione ed è stato osservato acutamente come un'affermazione del genere risulterebbe essere sul piano logico una mera tautologia che porterebbe ad un automatico riconoscimento di qualsiasi regola come di natura costituzionale¹¹⁹. Il che comporterebbe altresì la difficoltà a dover distinguere tra norme materialmente costituzionali e cioè identificative di un codice genetico di un ordinamento e tra norme che solo formalmente sono inserite in un testo costituzionale¹²⁰. Per far sì che questo concetto non risultasse eccessivamente magmatico sia dal punto di vista del diritto positivo e sia per il rischio di dare eccessivo peso a fattori determinati da situazioni politicamente contingenti¹²¹, recenti studi hanno però evidenziato come si possano trovare degli indici minimi di rilevanza nei "fattori che stimolano la domanda di Costituzione"¹²².

La citazione va esaminata pezzo per pezzo. I fattori che stimolano la domanda, secondo questa dottrina, non sono altro che il precipitato di quei principi che "[...] designano gli organi supremi dello Stato e stabiliscono il modo della loro creazione, i loro reciproci rapporti, la loro sfera di attribuzione e azione e inoltre la posizione fondamentale dell'individuo di fronte al potere statale"¹²³. Ora, questi fattori, questi stimoli di Costituzione sono il frutto di un processo di costante interazione tra i vari

¹¹⁸ Il caso più lampante è quello del Regno Unito, a cui manca un testo costituzionale formale come, invece, avviene nella quasi totalità degli ordinamenti costituzionali di stampo liberal-democratico, ma non è assolutamente in discussione il fatto che ivi è presente, comunque, un consolidato ordinamento costituzionale. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 2015, 2, 5 e ss. G. ZAGREBELSKY, *Società-Stato-Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1988, 29 e ss.

¹¹⁹ G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949, 114, C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, cit., 169, E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale. I. Principi generali*, Cedam, Padova, 1979, 106.

¹²⁰ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 26 e ss., B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, I, presso Enrico Monni, Firenze, 1836, 140, A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e Carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, 311 ss.

¹²¹ La dottrina costituzionalistica italiana ha ben evidenziato tale rischio proprio con riferimento all'ordinamento italiano per cui non può esservi un criterio assoluto e certo nel distinguere cos'è da cosa non è materia costituzionale, dato il non definito contesto politico-istituzionale di riferimento. G. ZAGREBELSKY, *Premessa* a C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998, XXXI, E. BETTINELLI, *Tre approcci al riformismo costituzionale. La via prudente del metodo pedagogico-integrativo e la rivalutazione della rappresentanza politica*, in *Politica e Diritto*, 1992, 213 e ss., L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 127, F. MODUGNO, *Costituzione I) teoria generale*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, 5 e ss.

¹²² F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1986, 8-9, A. RUGGERI, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in *Politica e Diritto*, 1996, 370, Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Giuffrè, Milano, 2013, 62, G. BURDEAU, *Traité de science politique, IV, Le statut du pouvoir dans l'Etat*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1969, 19.

¹²³ La citazione è di G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, cit., 93 e ss. ripresa poi da Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, cit., 63.

bisogni della comunità con gli organi sovrani, i quali puntano tramite i meccanismi decisionali a raggiungere obiettivi di pacifica convivenza, di stabilità e di funzionalità dell'intero ordinamento costituzionale¹²⁴. Per cui questi principi non sono che il prodotto di queste determinazioni, di questi stimoli che nel processo costituente vengono scoperti e plasmati per trovare nel testo costituzionale finale una loro parziale estrinsecazione. In altri termini, si potrebbe affermare che ineriscono alla materia costituzionale tutti quegli atti, fatti, e rapporti giuridici che in un processo costituente si plasmano ed ineriscono contenutisticamente alle condizioni di base e indispensabili affinché un ordinamento costituzionale possa presentarsi nella sua stabilità e nella sua continuità funzionale¹²⁵.

Alcune precisazioni. Questi fattori, innanzitutto, sono degli stimoli che non trovano il loro esaurimento nella formale fine di un processo costituente e nell'entrata in vigore di un testo costituzionale: volutamente, infatti, si è usata l'accezione di ordinamento costituzionale e non di testo costituzionale¹²⁶. Essi più sono vitali, più si fanno carico di stimolare appunto la domanda di Costituzione e si fanno portatori di istanze di trasformazione, riforma, rinnovamento costituzionale: è un processo connotato da una forte dinamicità ed è, usando le categorie elaborate di recente da autorevole dottrina, l'ordine costituzionale materiale di un ordinamento costituzionale¹²⁷.

¹²⁴ Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, cit., 64, in senso conforme S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, voce *Digesto discipline giurpubblicistiche*, Utet, Torino, 1989, 296, E. BETTINELLI, *La Costituente*, in *Il Politico*, 2, 2005.

¹²⁵ A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1994, 19 e ss. e Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, cit., 64-65 ai quali si rimanda per un approfondito quadro sulle varie teorie dottrinarie sul concetto di Costituzione, nelle quali, però è stato scovato un minimo comun denominatore nella ricerca del codice genetico di una Costituzione e cioè proprio nel tema della stabilità funzionale degli elementi che la compongono e nelle varie sfaccettature che essi posseggono. Così, infatti, è stato detto nella impostazione della corrente dell'istituzionalismo in S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, II, Giuffrè, Milano, 1946, come così anche nella corrente "decisionista" che trova origine in C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 26 e ss. Così, infine, anche nella contrapposta scuola normativista che fa capo a H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1952, 116 ss.

¹²⁶ Fondamentale sul punto l'opinione di Santi Romano, il quale, riprendendo Vittorio Emanuele Orlando, affermò come "[...] una carta costituzionale, tranne il caso specialissimo che essa rappresenti l'epilogo di una convulsione rivoluzionaria, non può avere che il compito, proprio di tutte le leggi, di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto lentamente e spontaneamente elaborando". S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, 163; ID., *Profusioni e discorsi accademici*, Modena, presso l'Università degli Studi, 1931, 21 ss.; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 5 e ss., in senso conforme A. MORRONE, *Le trasformazioni costituzionali: un altro modo per leggere il processo delle riforme in Italia*, Giappichelli, Torino, 2016, 11 e ss.; P. GROSSI, *L'invenzione della Costituzione: l'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2016, 816 A. RUGGERI, *La "materia costituzionale", i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, cit., 9.

¹²⁷ Si fa riferimento alla citata opera ricostruttiva del concetto di Costituzione effettuata da Augusto Barbera, il quale afferma "[...] l'ordine costituzionale", vale a dire il contesto politico-sociale

Il caso italiano, poi, è fortemente emblematico sul punto, l'assunto di chi sostiene che la Costituzione del 1948 non sia altro che un progetto politico¹²⁸, non nella sua interezza esplicitato e definito nel documento scritto: l'esempio tipico è la contrapposizione tra la prima e la seconda parte della Costituzione, dove nella prima appunto potrebbe dirsi realizzato il processo costituente sull'affermazione dei principi e valori supremi dell'ordinamento, ma nella seconda, e cioè nell'architettura istituzionale, vivono da decenni stimoli di riforma che non hanno trovato una compiuta e meritevole soddisfazione in norme e fatti, intesi questi ultimi nei loro schemi convenzionali che regolano i rapporti giuridici tra gli organi costituzionali dello Stato¹²⁹.

Ora, su questa parte della Costituzione e più nello specifico nella disciplina della forma di governo parlamentare forte è stato l'influsso della lezione del costituzionalismo inglese, secondo cui (per dirla con le parole di A.V. Dicey) “[...] the constitution appears to include all the rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power of the State” e nelle norme rientrano a pieno titolo i meccanismi di convenzione costituzionale non dettati da fattori contingenti ma da una tradizione consolidata nel tempo¹³⁰. In questa lezione anglosassone sul parlamentarismo è inclusa la configurazione giuridica del Capo dello Stato, elemento di perno, come si è ampiamente visto nell'introduzione al presente lavoro, del peculiare parlamentarismo italiano. Da un lato, essa ha trovato in numerosi articoli una positivizzazione delle sue funzioni, ma in altre e fondamentali parti è stata lasciata all'interpretazione fattuale data dagli schemi di

e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali, l'ordito attorno al quale si intessono le varie norme. Quest'ultimo è la “base materiale”, un ordine sociale modellato dai fini e dai valori delle forze politiche, sociali e culturali egemoni, che in quel testo si riconoscono. È l’“energia ordinante” – il “logos” – che percorre l'intero ordinamento costituzionale, che l'elaborazione del testo non cancella ma incanala negli argini normativi [...]”.

¹²⁸ Analogamente Santi Romano sullo Statuto Albertino disse “[...] Gli articoli del nostro Statuto, per esempio – e ciò a maggior ragione si potrebbe dire per le carte più antiche – somigliano a delle semplici intestazioni di libri, le cui pagine sono state lasciate bianche e che vengono a poco a poco riempite con i materiali che forniscono i nostri usi e costumi politici, le nostre incipienti tradizioni, in una parola, l'evolversi della nostra vita pubblica”, S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 164.

¹²⁹ v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. Interessante la considerazione dell'opera ultima citata di Paolo Grossi in cui l'autore afferma come “[...] Una attività consistente nel creare non si addice a una realtà fondamentale quale il diritto, che è già scritto, sia pure negli strati profondi dell'esperienza; che è, però, sempre da decifrare e che va, pertanto, cercato e trovato. Orbene, i Costituenti furono straordinariamente provvisti di capacità inventiva”. P. GROSSI, *L'invenzione della Costituzione: l'esperienza italiana*, cit., 816. Anche questo passo è stato riportato da A. RUGGERI, *La “materia costituzionale”, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, cit., 9.

¹³⁰ A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, London, 1962, 23, P. LEYLAND, *Constitutional conventions, and the preservations of the spirit of the British Constitution*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 4-5.

prassi nei rapporti interorganici e tra le istituzioni di indirizzo politico nella qualificazione della sua effettiva posizione costituzionale.

Tra i fatti e i rapporti giuridici che qualificano la posizione di quest'organo costituzionale sono da includersi tutti i meccanismi convenzionali¹³¹ che il Segretariato in funzione servente del Presidente ha attuato ed attua nei confronti degli organi di indirizzo politico, incidendo indirettamente, e comunque sempre di riflesso all'azione presidenziale, sulla forma di governo parlamentare. Sicuramente, poi, si può affermare che queste dinamiche siano il diretto precipitato di stimoli ed esigenze di stabilità, di funzionamento dell'architettura costituzionale e dell'ordinamento costituzionale in sé, che per quanto possano venir interpretati come dinamiche di riassetto di situazioni patologiche, sono riconducibili al concetto di materia costituzionale.

Per chiudere il ragionamento, le considerazioni fatte sulla materia costituzionale, l'autonomia costituzionale del Presidente e l'analisi sull'ordinamento e la prassi fondano la conclusione che il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica sia un organo "costituzionalmente necessario", coesenziale affinché l'organo costituzionale di riferimento (Presidente della Repubblica) possa effettivamente svolgere le sue funzioni costituzionalmente stabilite. Con il suo agire, infatti, il Segretariato supporta e plasma gli indirizzi dati dalla stessa figura del Presidente della Repubblica e, seppur di riflesso ma comunque con un apporto decisivo, fornisce un suo contributo significativo nel porre in essere quegli stimoli, quelle condizioni minime per le quali si possa parlare di un ordinamento costituzionale compiutamente funzionante. Ora, questa accezione particolare di "organo costituzionalmente necessario" implica, sul fondamento dei principi appena citati, che sussiste un'esigenza costituzionale dell'esistenza di un "organo di organo" per il Capo dello Stato. Malgrado il solo indiretto riferimento fatto dall'art.84, comma 3 Cost., si ritiene che non basti a non considerarlo nel novero delle strutture organizzative necessarie per l'esistenza e per il corretto funzionamento di organi costituzional-

¹³¹ Sul ruolo cruciale giocato dal sistema politico-istituzionale nel processo, nel moto e nel progressivo arricchimento dell'esperienza e della materia costituzionale ai fini interpretativi del dato ordinamentale di natura costituzionale v. A. RUGGERI, *La "materia costituzionale", i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, cit., 13 e ss. e la dottrina ivi citata. Si segnalano *ex multis* alcuni contributi più recenti v. R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2007, 11 ss.; A. RUGGERI, *Teorie e "usi" della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007, 519 ss.; M. CARDUCCI, *Brevi note comparate su Costituzione-fondamento e Costituzione-limite*, in AA.Vv., *Studi in onore di F. Modugno*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 519 ss.; G. RAZZANO, *Il concetto di costituzione in Franco Modugno, fra positivismo giuridico e "giusnaturalismo"*, in AA.Vv., *Studi in onore di F. Modugno*, cit., III, 2771 ss.; A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3, 1998, 343 ss.; A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e Carte costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2010, 311 ss.; C. PINELLI, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 1, 6 febbraio 2015; A. MORRONE, *Le trasformazioni costituzionali*, cit.

mente imposti come il Presidente¹³²; e questo sulla base del riscontro legame con la materia costituzionale, con imperative esigenze dettate dall'autonomia costituzionale riconosciuta al Presidente e sull'effettiva co-essenzialità dell'attività servente per l'espletamento delle funzioni presidenziali.

La necessità costituzionale del Segretariato implica, infine, che la legge istitutiva risulti qualificabile come legge costituzionalmente necessaria, non abrogabile tramite lo strumento del referendum abrogativo ex art. 75 Cost. e riformabile dal Parlamento, dato il carattere ricognitivo e suppletivo della legge in questione nel suo concorso con le fonti regolamentari espressione dell'autonomia costituzionale del Presidente, tramite legge costituzionale¹³³.

Infine, non si ritiene di dover condividere l'assunto della che si è di fronte ad un organo di rilevanza costituzionale¹³⁴. La qualifica di organo di rilevanza costituzionale, per quanto possa sembrare vicina, difetterebbe nel caso concreto dell'essenziale qualifica dell'indipendenza dell'organo¹³⁵. Per quanto, infatti, il Segretariato riesca a relazionarsi immediati nei rapporti con gli organi costituzionali di indirizzo politico e, in generale, dia il suo contributo in una prospettiva dinamica della forma di governo parlamentare, lavorando sulla materia costituzionale, l'indice di autonomia nell'azione esplicita nel primo requisito che possiede il detto organo trova numerosi limiti, visto che tutto ciò si esplica prevalentemente entro l'imperante cornice del potere di indirizzo del Presidente e del meccanismo sofisticato delle deleghe funzionali che regolano il Segretariato. Malgrado, come la dottrina ha colto in maniera condivisibile, non tutti gli organi con rilevanza costituzionale posseggano canoni di indipendenza in maniera uniforme, permane un ostacolo alla qualificazione di questo tipo per il Segretariato, in quanto, l'assenza di indipendenza, intesa sia come centro autonomo

¹³² Si segue la definizione data da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, 102-103; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 465; Corte Cost., sent. n. 15/2008, Considerato in diritto, punto 6. *Ex multis* sulla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 847 e ss.; F. MODUGNO, *Rassegna critica sulle sentenze sul referendum (Anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in *Giur. cost.*, 1981, parte I, 2090-2122; D. GIROTTO, *Obbligatorietà costituzionale, tutela minima dei diritti e irreversibilità dell'attuazione dei principi*, in *Giur. cost.*, 3, 2000, 1862; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997, 511; P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997, 496; V. SATTA, *Il problema del rapporto tra leggi costituzionalmente e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Quaderni Regionali*, 2, 2004; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Torino, Utet, 1993, 188 e ss.

¹³³ V. *infra* pp. 140-141 e note 266-269.

¹³⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 19, nota 18.

¹³⁵ Definita come condizione non sufficiente già da C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1934, 241 e ss.; *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale*, cit., 74 e ss.; G.U. RE-SCIGNO, *Corso di diritto pubblico, 1995-1996*, cit., 312 e ss.; T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit., 1045.

di imputazione giuridica degli atti e di libertà nel fine nell'esercizio delle funzioni e sia come assenza di legami di diretta responsabilità con l'organo costituzionale di riferimento, impedisce che il Segretariato possa porsi autonomamente come centro politico-istituzionale di direzione, di indirizzo, di garanzia o di controllo¹³⁶. Piuttosto rimarrebbe confermata l'idea di un organo come manifestazione sì costituzionalmente necessaria, ma "solamente" come particolare espressione dell'"organizzazione costituzionale" del Presidente¹³⁷. In conclusione, si afferma che il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica è un organo costituzionalmente necessario, con natura e funzioni "bivalente", strutturalmente inserito come organo dell'organo costituzionale del Presidente della Repubblica.

3. Il Quirinale/*Panopticon*: nel nome della leale collaborazione

Varie sono state le figure, alle quali il Capo dello Stato è stato accostato nel tentativo di rinvenire nella letteratura una sorta di controfigura capace di rendere fruibile e comprensibile la complessità della figura presidenziale.

Sulla scorta della prospettiva d'indagine prescelta si ritiene che l'utopistica figura elaborata da Jeremy Bentham del cd. *Panopticon* sia astrattamente riferibile e conci-

¹³⁶ Il tema dell'indipendenza è riemerso dopo il parere delle sezioni unite della Corte dei conti n. 1/2018 sull'applicazione del l'applicazione alla Corte dei conti dell'art. 16, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (poteri del Ministero dell'Economia e Finanze nella nomina di suoi rappresentanti nei collegi sindacali o di revisione delle amministrazioni pubbliche). In particolare, il parere ha valorizzato la rilevanza costituzionale "magistratuale" per la Corte dei conti, il Consiglio di Stato e il Consiglio Superiore della Magistratura nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali nelle loro particolari condizioni di indipendenza dal potere esecutivo. Sul punto v. C. PAPPAGALLO, *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur.*, XXII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, 1; V. OLIVIERI SANGIACOMO, *Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 1954; G. CARBONE, *Il rapporto Corte dei conti – Governo – Parlamento nel sistema della Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, VI, 69 ss.; A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, 473 ss.; V. ONIDA, voce *Giurisdizione speciale*, in *Noviss. dig. it., Appendice*, III, Torino, 1982, 1074. Sul parere v. F.F. PAGANO, *Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo "magistratuale" e l'indipendenza rafforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo*, in *Consulta Online*, 3 dicembre 2018.

¹³⁷ E. CHELLI, *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale*, cit., 70, che cita come gli organi espressione di una organizzazione fondamentale di "superiori" organi costituzionali non possono che ricevere la "sola" qualificazione di organi necessari ed essenziali; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit.; G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI, U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, Edizioni del Sole 24 Ore, Milano, 1988, 157 e C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 138. Quest'ultima considerazione sembrerebbe trovare avallo nella giurisprudenza costituzionale e più precisamente nella nota ordinanza n. 129 del 1981, nella quale la Consulta in un *obiter dictum*, affermava che "[...] il Segretariato è apparato servente dell'organo costituzionale, creato soprattutto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali".

liabile con i presupposti e la meccanica del funzionamento del Quirinale esaminati nelle pagine di questa ricerca. Ora, per quanto l'architettura progettata dal filosofo inglese fosse stata concepita per strutture carcerarie, scuole o istituti correttivi, le analogie dal punto di vista della meccanica del funzionamento (piuttosto che sui presupposti teorico-astratti su cui essi poggiano, viste le dovute ed ineludibili differenze¹³⁸) si ritiene possano inserirsi in una comparazione astrattamente fattibile, per cui si faranno alcuni cenni fondamentali alla figura di Bentham per coglierne i tratti essenziali.

Innanzitutto, la casa d'ispezione di Bentham, come lo stesso nome attribuitogli recita, si basa sul principio di una sorveglianza "visibile ed organizzata". Per visibile si intende la possibilità costante del controllore di poter materialmente intravedere ogni singola azione dei controllati e di monitorare nel loro processo di "redenzione". Mentre per organizzata si fa riferimento ad una conformazione della casa d'ispezione tale da consentire, da un lato, la visibilità e, d'altro canto, la possibilità per il potere disciplinare del controllore di estrinsecarsi e permearsi dentro tutta la struttura senza perdere riferimenti e lasciare incustoditi i sorvegliati.

In base a questi due principi il controllore *Panopticon* è posto in una torre o stanza al centro di un edificio che assume i tratti di una circonferenza¹³⁹. Le celle dei sorvegliati sono disposte a raggiera entro la circonferenza e sono dotate di un sistema di finestre esterne e grate, che incontrano, costituendo appunto il raggio della circonferenza, la finestra circolare della torre del controllore: il sistema permette a luce ed aerazione di passare perpendicolarmente e di consentire in questo modo al controllore di poter avere la piena visibilità della vita del detenuto all'interno della cella. Dalla "torre di controllo" si articola, poi, un sistema di tubi comunicanti dai quali passano le istruzioni del controllore, modulabili tramite un sofisticato schema di passaggi tra tutte le celle in modo che si possano avere comunicazioni generali e comunicazioni particolari. Infine, il sistema può porsi anche in una prospettiva, si potrebbe dire, "multilivello": nel senso che possono esservi più piani circolari al cui centro sussisterebbe la torre, in questo caso, più alta in modo da coprire tutti gli strati della struttura in modo da dislocare il raggio di controllo e di modularlo a seconda

¹³⁸ Per una visione dei principi dell'utilitarismo giuridico secondo l'estetica benthamiana v. J. BENTHAM, *Principi della morale e della legislazione*, a cura di E. Lecaldano, Utet, Torino, 1999 (ed orig. a cura di J.H. Burns, H.L.A. Hart, E. Rosen, 1996); ID., *Deontologia*, a cura di S. Cremaschi, La Nuova Italia, Firenze, 2000 (ed. orig. a cura di A. Goldworth, 1988); J. AUSTIN., *Delimitazione del campo della giurisprudenza* (1832; trad. it. dalla edizione del 1954 a cura di H.L.A. Hart); trad. it. di G. Gjylapian, a cura di M. Barberis, Il Mulino, Bologna, 1995; ID., *The Lectures on Jurisprudence* (1863), 1929. Per una ricognizione sintetica ma esaustiva delle varie derivazioni delle idee benthamiane entro il diritto, le scienze sociali ed entro i filoni cd. "neo-utilitaristi" v. S. CREMASCHI, *Utilitarismo*, voce in *Enciclopedia filosofica*, Bompiani, Milano, 2006, 11951 e ss.

¹³⁹ J. BENTHAM, *Panopticon ovvero la casa di ispezione*, a cura di M. Foucault, M. Pierrot, Marsilio, Venezia, 2009, 46 e ss.

della presenza di aree diversificate da diversi tipi di detenuti o per contenere il maggior numero possibile.

Provando a traslare questa impalcatura sull'agire quirinalizio, il principio della sorveglianza visibile e organizzata si traduce, da un lato, in un'attività di impulso e controllo per adempiere a fini di garanzia costituzionale (non parlandosi senza ombra di dubbio con il Quirinale di una struttura carceraria o di rieducazione) che è data dalla *moral suasion*: in concreto, il principio si manifesta entro la disposizione circolare e a raggiera della torre e delle celle tramite il meccanismo di passaggio luce ed aerazione delle finestre e del sistema di tubi comunicanti utili per le raccomandazioni. Innanzitutto, i primi due elementi architettonici, dati dalla struttura circolare e del sistema di aerazione e illuminazione delle finestre, potrebbero riferirsi alla posizione assunta dal Capo dello Stato nell'ordinamento sulla base delle prerogative tipizzate in Costituzione: ciò nel senso che il Presidente si pone al centro del sistema in quanto epicentro vigilante le "celle" o, meglio, le istituzioni che compongono il contenuto del cerchio controllato. La circonferenza è la Costituzione, il confine "geometrico" entro il quale sia il *Panopticon/Quirinale* (e con Quirinale si fa riferimento all'organo costituzionale del Presidente e di tutte le sue ramificazioni che si rinvengono nel Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica) e sia i controllati/organi di indirizzo debbono inserirsi.

Ora, la Costituzione appunto pone al "centro" il Capo dello Stato, non seguendo solo per un momento e solo in questo caso il punto di vista della cd. "centralità" del Parlamento, poiché ad essi affida poteri di controllo e di intermediazione negli snodi più cruciali, più critici, nei passaggi dove l'indirizzo politico raggiunge i momenti di massima estrinsecazione: da qui la necessità di porsi al centro, in modo da poter gestire con più facilità e praticità la fluidità ed il funzionamento del circuito di indirizzo politico. Nel concreto, all'astratta configurazione di organo controllore la circonferenza, sopra citata, pone in essere delle chiavi d'accesso, come il sistema finestre-grata-torre di controllo, che consentono di fatto al *Panopticon/Quirinale* di osservare l'operato delle istituzioni: il sistema di finestre è rappresentato dalle varie prerogative costituzionali del Capo dello Stato, alle quali è riferita una rispettiva "cella" data dall'istituzione di riferimento. Per meglio specificare, esistono delle varie aree dedicate al Parlamento entro cui si collocano finestre, che rappresentano i vari poteri che il Presidente ha nei confronti del legislativo, così con l'esecutivo di governo ecc.; poi, la componente fondamentale data dal ruolo dominante assunto dalla prassi nell'accezione trivalente di metodo di applicazione, interpretazione ed integrazione delle fattispecie tipizzate consente alla prassi e, quindi, alla discrezionalità del *Panopticon/Quirinale* di poter modulare l'irraggiamento della propria visione ispettiva.

Ora, dall'indagine effettuata secondo la prospettiva data dalla prassi e dalla meccanica interna del lavoro del Segretariato Generale della Presidenza, si denota con

sufficiente intelligibilità come l'amministrazione quirinalizia sotto il versante degli Uffici del Segretariato sia rappresentata dal sistema di tubi e canali che filtrano e consentono di portare a destinazione le direttive ed istruzioni di tipo persuasivo del *Panopticon*/Quirinale. Questo meccanismo consente appunto la presenza effettiva del *Panopticon* nella vita delle istituzioni, ma soprattutto consente di poter dare corso alla dislocazione delle "rotonde", cioè dei settori circolari diversificati, collegati non solo dalle finestre ma anche dai tubi. In particolare, poi, le istruzioni tramite i tubi, che potrebbero raffigurare nelle attività *extra moenia* del Segretariato possono modularsi a seconda dell'indirizzo presidenziale (sistema che si riconduce al meccanismo delle deleghe amministrative che regola i rapporti tra Presidente e propri Consiglieri) prescelto e all'intensità, appunto, dell'azione di *moral suasion* che il *Panopticon*/Quirinale vuole esercitare nel singolo caso.

D'altro canto, il sistema di tubi comunicanti/Uffici Segretariato consente non solo al *Panopticon* di poter conferire le proprie idee, ma altresì di ricevere ogni tipo di informazione ed instaurare, a seconda della regolarità e della gradualità delle relazioni tessute, determinati meccanismi convenzionali¹⁴⁰.

Secondo l'idea originaria di Bentham, inoltre, questo meccanismo permetterebbe, altresì, di dare la massima esplicazione del principio della "sorveglianza senza essere visti": per cui con i tubi le istituzioni rimarrebbero sempre a contatto con il *Panopticon*/Quirinale, sentendosi appunto costantemente "guidati" (chiaramente il termine guidati sarebbe più conferibile al caso del Quirinale poiché non interviene in una situazione carceraria con poteri di sorveglianza ma con istituzioni in meccanismi di persuasione morale), ma al tempo stesso di non poter "vedere" d'altra parte il proprio "persuasore". Questo principio è espresso da Bentham nei seguenti termini: [...] Inoltre più possibilità si danno ad un dato individuo di essere realmente sotto sorveglianza tanto più forte sarà la persuasione, tanto più intensa sarà la consapevolezza di essere in questa situazione [...]”¹⁴¹. Di qui, si rinviene la coincidenza con il sistema di intermediazione continua degli Uffici del Segretariato, dove agiscono su delega presidenziale garantendo al Presidente la non presenza e la non esposizione o sovraesposizione diretta, nel senso di politica e mediatica, in situazioni di dialogo istituzionale o di risoluzione di conflitti.

Vi è un'altra situazione di "vantaggio" offerta da questo meccanismo comunicante, che si rinviene nella prassi del Segretariato: la possibilità o meno di mantenere la riservatezza su questi contatti tra controllore e controllati. Infatti, Bentham sul punto sottolinea che i tubi sono funzionali ad “[...] impedire ai prigionieri di sapere che il controllore è occupato con un altro prigioniero più lontano [...]”, garantendo “[...]”

¹⁴⁰ La modulabilità del controllo è garantita dalla possibilità per il Presidente di poter auto-organizzare la propria struttura sul piano regolamentare.

¹⁴¹ J. BENTHAM, *Panopticon ovvero la casa di ispezione*, cit., 47.

la tranquillità al controllore di dirigere i lavori senza abbandonare la sua posizione centrale [...] e di eliminare la confusione [...] data dall'emissione simultanea di ordini impartiti da più istruttori”¹⁴².

4. ... e la sua posizione nella forma di governo parlamentare italiana

I principi enucleati si ritiene combaciano in modo da rendere affini le due figure descritte. A questo punto, occorre confrontare oltre ai dati raccolti dalla prassi, anche quelli espressi dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Tornando un'ultima volta alle indicazioni fornite dalla via giurisprudenziale di Palazzo della Consulta, si ha già una prima risultanza di rilievo sul punto e cioè che l'accostamento *Panopticon/Quirinale* sia stato, indirettamente, confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 1 del 2013. Il punto nodale della decisione risiede nella posizione costituzionale del Presidente che, secondo la Consulta, risulta effettiva. Infatti, la Corte ha sottolineato nel punto 8.3 del Considerato in Diritto che “[...] per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di 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 [...]”; conferendo, così, allo stesso Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica l'investitura di “corpo” del Presidente e di strumento necessario affinché la posizione costituzionale sopra descritta si preservi e sviluppi¹⁴³.

Si ricava, quindi, che:

a) il Capo dello Stato necessita di una struttura (il Segretariato Generale) capace di renderlo un sorvegliante dei più importanti snodi della vita pubblica delle istituzioni, ma al tempo stesso sia dotato dei canoni della riservatezza e che sia posto come epicentro istituzionale;

b) il presupposto fondante risiede nella nota formula del potere neutro. Il primo punto potrebbe considerarsi sufficientemente dimostrato: macchina del *Panopticon*

¹⁴² *Ibidem*, 39-40.

¹⁴³ Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 8.3 Considerato in Diritto, in *Giur. cost.*, 2013, 1-48 con note sul punto specifico di A. PACE, *Intervento orale come difensore della Procura della Repubblica nel conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica*, 48-50, M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sentenza n. 1/2013 con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, 50-54, L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente tra ragioni del caso e principi fondamentali*, 59-64, U. DE SIERVO, *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente*, 64-71, A. D'ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, 71-77.

e macchina del Quirinale sono nel loro aspetto “meccanico” combacianti, nel senso che, a parere di chi scrive, si ritiene che gli elementi nella loro meccanica generale combacino.

Ora, come visto nelle prime pagine del lavoro, molte correnti dottrinarie hanno tentato la via della definizione dei contenuti della cd. *golden rule* del rapporto di inversa proporzionalità tra Presidente e sistema dei partiti. Le terze vie, quelle che partono dal concetto di unità nazionale e hanno mutuato dalla teoria del potere neutro, hanno, come visto, avuto il merito di aver colto, da un lato, la posizione costituzionale del Presidente e, dall'altro, la complessità della figura nella sua prospettiva evolutiva nel concetto generale di unità nazionale. In essa, si è riscontrata l'esistenza di un principio legittimante, ma altresì di un limite: anche sotto questo frangente la sentenza 1 del 2013 fornisce un *assist* decisivo, affermando che in ragione del fine presupposto alla *ratio* legittimante del Capo dello Stato tutti i suoi atti formali ed informale debbono essere filtrati, salvo, in caso di scostamento, l'attivazione degli estremi dell'art. 90 Cost.¹⁴⁴.

Per cui ora bisogna definire e specificare in cosa in concreto si traducono questi presupposti fondativi, quando si parla di Quirinale/*Panopticon*¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Punto di vista espresso da A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 7 e ss. In più, anche le considerazioni dei Padri Costituenti lascerebbero propendere per questa impostazione teorico-astratta. Le affermazioni di Tosato, Mortati e Ruini riportate nelle prime pagine del presente lavoro riportano con l'idea secondo cui presupposto della posizione e dell'agire del Capo dello Stato si legittimi entro la cornice del potere neutro Come Tosato ebbe modo di dire “[...] grande regolatore del gioco costituzionale, di avere una funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, le Camere ed il Governo, funzionino secondo il piano costituzionale”. Rispettivamente Ruini e Mortati, dove il primo parlò di “[...] equilibratore dei poteri, di moderatore e di tutore della Costituzione, mentre il secondo coniò il termine di “[...] magistratura di influenza, di funzioni di equilibrio e di persuasione”. V. note 18 e 19.

¹⁴⁵ Il Panopticon, benché abbia trovato i suoi presupposti fondativi nella corrente filosofica dell'utilitarismo per finalità diverse rispetto al Quirinale, si legittimerebbe, comunque, per creare uno spazio istituzionale, dove i suoi “ospiti” possano essere guidati sapientemente verso una piena rieducazione o riabilitazione al lavoro e al reinserimento della società; ma, altresì, è riferibile, come espresso da una nota critica di Michel Foucault al lavoro del filosofo inglese e che si ritiene di condividere pienamente, adattabile ad ogni istituzione politica, in quanto finalizzata alla dissuasione o persuasione nei confronti di atteggiamenti tirannici e dominati dall'arbitrarietà politica. Infatti, secondo Bentham, si è di fronte ad un progetto utopistico, ma anche programmatico nel senso che la struttura rappresenterebbe, al di là del contesto di riferimento, una tecnica di potere, che con le sue peculiarità si sarebbe indirizzata utilitaristicamente alla correzione delle irregolarità della società e delle sue dinamiche di funzionamento. Per questa ragione Michel Foucault ha attribuito a Bentham il merito di aver trovato l'Uovo di Colombo della politica: “[...] uno sguardo che sorveglia e che ciascuno sentendolo pesare su di sé, finirà con l'interiorizzare al punto di osservarsi da sé; ciascuno eserciterà questa sorveglianza su, e contro sé stesso [...]”. Per quanto sia l'idea originaria di Bentham e sia la critica di Foucault non portino ad una coincidenza di presupposti teorici con la suasion quirinalizia, rimangono di grande interesse le affermazioni Foucault nel considerare il *Panopticon* uno spazio istituzionale di controllo sottotraccia e di strumento politico-istituzionale, quindi, un edificio che nella sua meccanica e conformazione potrebbe ritrovarsi

Dalla prospettiva oggetto della presente ricerca si può cogliere come il Quirinale nella meccanica dell'edificio di Bentham si possa ritrovare nel suo presupposto fondante, proprio nella sua natura di potere neutro del Capo dello Stato citata dai lavori in Costituente e dalla giurisprudenza.

Quest'ultimo concetto si configura a geometria variabile nel senso che, come base comune, presenta il fatto di entrare nel gioco delle parti sulla base di diversi presupposti. È un problema che nasce dalla necessità insita nelle democrazie pluraliste e, come rilevato da Baldassarre e Mezzanotte per l'ordinamento italiano sulla scia di Carl Schmitt e di Benjamin Constant, di per sé fragili se non provviste di un sistema politico partitico autoregolantesi, di ottimizzare i processi di *State e Nation building*¹⁴⁶.

Procedendo con ordine, la teorica del potere neutro trova in Constant la sua originaria ideazione, riferibile ad un tentativo di adattamento e di "laicizzazione" della figura del monarca nella transizione da un contesto di monarchia assoluta, fondata sull'assioma teologico del Monarca per grazia di Dio a monarchia costituzionale¹⁴⁷. Per potere neutro si intende originariamente un'accezione di *pouvoir neutre, intermédiaire e regulateur*, intendendo, quindi, il Monarca come un potere dello Stato al di fuori della tripartizione classica di Montesquieu. Per cui neutro nel senso di non appartenente ad una parziale fazione politica, ma al tempo stesso inserito nel gioco delle parti politiche con funzioni di mediazione e di risoluzione dei conflitti intra parlamentari e di garanzia del corretto funzionamento degli organi e della non dissoluzione dello Stato (potere di preservare lo Stato). La stessa idea del garantire il Presidente da una totale irresponsabilità ed inviolabilità lo avrebbe completamente esautorato da ogni tipo di coinvolgimento e scaricato da connotati politici¹⁴⁸.

adattabile a situazioni sulla carta eterogenee e fondate su idee diverse come il caso di studio in esame. M. FOUCAULT, in J. BENTHAM, *Panopticon ovvero la casa di ispezione*, cit., 20-21; ID., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, trad. it. a cura di A. Tarchetti, Einaudi, Torino, 1975 (ed. orig. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 1975), 68-69.

¹⁴⁶ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit., 276 e ss., 304 e ss.; C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 154 e ss., 203 e ss., (1931), 1981; B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, I, presso Enrico Monni, Firenze, 1849.

¹⁴⁷ Ne fa un'attenta ricostruzione proprio Carl Schmitt in C. SCHMITT, *Le categorie del politico, l'epoca delle neutralizzazioni e delle spolticizzazioni* (1929), Il Mulino, Bologna, 1972, 167 e ss.; nella medesima opera si segnala il capitolo "Teologia politica, quattro capitoli sulla dottrina della sovranità", 61 e ss.; ID., *Dottrina della Costituzione* (1928), Giuffrè, Milano, 1984, 64 e ss.; Diffusamente sulle idee schmittiane sulla ricostruzione del processo di secolarizzazione del potere del Monarca N. BOBBIO, *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, Mondadori, Milano, 2009, 1142 e ss.; C. GALLI, *Lo sguardo di Giano. Saggi su Carl Schmitt*, Il Mulino, Bologna, 2008, 51 e ss.; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, I, Giuffrè, Milano, 2011, XVII.

¹⁴⁸ L'idea di Constant si plasmava perfettamente con il classico prototipo di Stato liberale e con la forma di governo dualista data dalla Monarchia costituzionale francese di Luigi Filippo d'Orleans del 1830. Come si vedrà a breve vedendo le considerazioni riprese da Schmitt, infatti, dell'idea di

Ora, su questo schema sintetico della teoria di Constant Carl Schmitt sviluppò le idee sul tema della “neutralizzazione” come categoria dello spirito sul piano giuridico-filosofico e come categoria giuridica di riferimento per un Capo dello Stato repubblicano. In particolare, egli ritenne come l’evoluzione della società entro un contesto diverso dal contesto liberale-classico di Constant, fatto di ordinamenti politici con la presenza di un pluralismo partitico fosse fondamentale, riprendendo Constant, elaborare meccanismi di neutralizzazione delle fisiologiche dialettiche e conflitti entro questi ordinamenti. Per neutralizzazione e neutralità Schmitt elaborò varie e possibili definizioni, ma si vuol fare riferimento a come a prescindere dal singolo significato Schmitt propose l’idea di costituire entro lo Stato un centro di definizione e sintesi delle frammentazioni politiche e delle tendenze disgreganti¹⁴⁹. Agganciandosi a Constant questa esigenza di neutralità Schmitt vide questo centro di neutralizzazione della conflittualità politica nel ruolo del Capo dello Stato in un contesto parlamentare con pluralismo partitico. Il Capo dello Stato si inserirebbe, di conseguenza, come potere neutro non in quanto soggetto non appartenente ad uno schieramento connotato dei caratteri della politicità o parzialità politica, ma bensì in quanto soggetto agente su presupposti imparziali, se non totalizzanti al verificarsi di crisi irreversibili del sistema: la novità ulteriore sarebbe stata la valorizzazione del profilo del potere di intermediazione e moderazione politica che avrebbe portato il Presidente ad assumere contenuti e decisioni anche di alto valore politico, che lo renderebbe il potere, il catalizzatore dei processi di aggregazione che neutralizzerebbe i conflitti intra parlamentari¹⁵⁰.

Su questi presupposti teorici si legittimerebbe il Capo dello Stato anche dentro il nostro ordinamento costituzionale di stampo parlamentarista, ma con delle ne-

Constant si farà riferimento solo se presa in considerazione con dovuti calibri alla situazione di uno Stato liberal-democratico su base pluralista. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, I, cit., 15; ID., *Principi di politica applicati a tutte le forme di governo* (1806), ed. it. a cura di S. De Luca, Il Mulino, Bologna, 2007.

¹⁴⁹ C. SCHMITT, *Le categorie del politico, l’epoca delle neutralizzazioni e delle spolitizzazioni*, cit., 167-175 dove Schmitt conclude il suo ragionamento con queste considerazioni dopo aver ripercorso in chiave storica l’idea della necessità della neutralizzazione come categoria dello spirito. Lo Stato avrebbe raggiunto uno stadio molto avanzato come istanza di neutralizzazione della conflittualità parziale democratica. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, cit., 154 e ss.; 165 e ss. In quest’ultima opera Schmitt tenta di problematizzare l’ambiguità del concetto di neutralizzazione per trovare all’interno dello Stato l’elemento risolutore della conflittualità pluralista pluripartitica.

¹⁵⁰ La rielaborazione da parte di Schmitt della dogmatica di Constant arriva dopo aver concluso come la categoria astratta dello spirito della neutralizzazione non potesse comunque non trovare un referente nell’imprescindibile idea di Stato pluralista in via di affermazione agli inizi del XX secolo. Da qui la necessità di ricalibrare Constant ponendo l’accento sul fattore del potere intermedio del Capo dello Stato, aggiungendo il plusvalore politico assente in Constant, e sul potere di preservare il sistema nel Capo dello Stato eletto dal popolo come espressione della totalità dello Stato nei confronti della parzialità della politica. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, cit., 203-211.

cessarie specificazioni e precisazioni. I tratti delle teorie citate valgono per il nostro ordinamento costituzionale fino ad un certo punto. Sicuramente, hanno permeato le idee in Costituente e consentito che il Presidente fosse dotato di prerogative varie, con ampi spazi all'interpretazione tramite la prassi, che vanno dalla decisione, alla co-decisione fino alla più propria sfera di controllo con l'aggiunta che molte delle prerogative si legittimano sia tipicamente che atipicamente dal testo costituzionale. Ora, il nostro ordinamento ha però posto dei paletti, poiché a differenza dell'ideal-tipo di Schmitt¹⁵¹:

a) il nostro ordinamento costituzionale fa riferimento ad un Capo dello Stato non eletto direttamente dal corpo elettorale;

b) il Presidente della Repubblica è partecipe come moderatore ed intermediario nel senso di *moral persuader* nelle più alte decisioni politiche e solo favorendo la creazione di meccanismi convenzionali molto particolari;

c) ha i tratti del potere di "preservare" con la persuasione informale l'ordinamento, ma in un senso diverso rispetto alla teoria schmittiana non potendo sospendere la Costituzione¹⁵²;

d) ha importantissimi profili di responsabilità giuridico-penale (art. 90 Cost.) che non concorrono solamente come limite ma, altresì, come sua propria legittimazione entro l'ordinamento costituzionale.

In sintesi, Constant e Schmitt hanno contribuito, senza dubbio, in senso decisivo a scolpire un importante substrato categorico entro cui la peculiare configurazione del Presidente della Repubblica italiano potesse legittimarsi. Date le dovute differenze si ritiene che le istanze di neutralità che fondano l'essenza del Presidente entro la Costituzione del 1948 risiedono:

a) potere neutro in quanto fondamentale potere di intermediazione e di moderazione ai fini della neutralizzazione dei conflitti e di garanzia di un corretto processo

¹⁵¹ Malgrado il tentativo di adattamento delle teorie di Schmitt entro il nostro ordinamento nel pensiero di Carlo Esposito v. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 224 e ss., si ritiene che vi siano delle dovute differenze e inconciliabilità da rimarcare.

¹⁵² Questo è l'elemento di maggior differenziazione della teoria schmittiana del Capo dello Stato come potere neutro e custode della Costituzione con l'idea presente nel nostro ordinamento costituzionale. Per Schmitt e Constant prima di lui il Presidente è sinonimo di custode, nel senso di potere che preserva l'unità giuridica dello Stato nei momenti di crisi, rappresentando l'elemento di totalità nei confronti della parzialità disgregante delle componenti partitiche. Il Capo dello Stato era al riguardo tutelato sia della legittimazione popolare (per Schmitt) tramite elezione diretta e sia dall'irresponsabilità giuridica totale del vertice statale nell'esercizio dei suoi poteri di preservazione. Senza contare i differenti dati positivi, che non prevedono per il nostro Presidente poteri di sospensione delle norme costituzionali, il Capo dello Stato italiano non è il presupposto della funzione ultima, dell'essenza della sovranità politica statale: essa proviene entro il canone supremo dell'art. 1 e si legittima entro la Costituzione. Come si vedrà, il Presidente partecipa e concorre ad essere un tutore, un custode della Costituzione, ma sul presupposto e sul limite invalicabile di garanzia del testo costituzionale entro cui lui stesso si legittima.

politico¹⁵³ entro tutte le componenti politiche e sociali della *res publica* (Stato-apparato e Stato-Comunità);

b) potere neutro nel senso di organo di raccordo ma comunque titolare di importanti ed essenziali poteri di decisione politica negli snodi più cruciali per il funzionamento della forma di governo;

c) potere neutro in quanto si presuppone che la sua attività si svolga in maniera avalutativa e non nel nome e appartenenza di una parzialità politica, ma come rappresentante e garante di una intera comunità e svincolato da legami e affiliazioni partitiche.

Questi tre punti citati definirebbero il quadrante del presupposto della neutralità del Presidente.

Questo passaggio non è sufficiente in quanto la formula utilizzata di “garanzia di un processo politico” merita di essere ulteriormente sviluppata, in quanto essa rappresenta il fine dell’azione quirinalizia. Questo fine ultimo a cui il presupposto della neutralità dovrà necessariamente porsi si rinviene nel concetto di rappresentanza/garanzia dell’unità nazionale di cui al primo alinea dell’art. 87 Cost. La letteratura scientifica su questo concetto ha intravisto nella formula in questione il costante indirizzo del Capo dello Stato a contrastare le tendenze disgreganti, tipiche di una democrazia parlamentare pluralistica, a ricompattare un’unità politica e sociale e a neutralizzare preventivamente determinati conflitti istituzionali che vi potrebbero scaturire. Anche qui l’idea schmittiana ha conferito un importante substrato teorico, ma la particolarità del concetto e della sua interpretazione ha evidenziato come esso possa rappresentare valorizzazione della carica del Presidente ma anche limite e, quindi, parametro di legittimità dell’agire presidenziale.

Andando con ordine, il merito di queste ricerche, riferibili alle cd. “terze vie” di definizione della posizione costituzionale del Presidente, è stato quello di aver colto come di unità nazionale se ne debba parlare in senso molto ampio. Se, in generale, si potrebbe ritenere tuttora valida l’idea di Baldassarre di garanzia dell’unità nazionale come garanzia di un complessivo buon funzionamento degli organi costituzionali, di un processo politico in senso ampio e di garanzia dell’unità dello Stato-Comunità¹⁵⁴, altrettanto valida si ritiene l’idea di chi ha inteso aggiungere a questi contenuti quelli riferibili ai vincoli internazionali, europeistici¹⁵⁵. Quindi, si ricava un quadro

¹⁵³ A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., II, 232-233; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit., 304 e ss.

¹⁵⁴ V. nota precedente.

¹⁵⁵ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 8. Questa idea riporta come l’unità nazionale si compone di cinque componenti principali diversamente rinvenibili e continuamente da bilanciare per poter essere correttamente tutelate: “[...] a) le forze politiche “egemoni”, di maggioranza e di opposizione; b) le forze politiche e sociali, non rappresentate nelle istituzioni democratiche; c) i valori costituzionali fondamentali che danno contenuto all’“unità politica” (tra cui, ovviamente,

sì estremamente complesso, ma al tempo stesso conferente la possibilità per il Quirinale di modulare il proprio metodo di azione sul presupposto della neutralità per il fine dell'unità nazionale nelle forme più svariate¹⁵⁶. Per le dottrine citate, che si ritiene di condividere nei loro schemi, il metodo è quello della ricerca della sintesi, di un "atipico" bilanciamento di tutte queste componenti (indifferentemente dalle singole componenti) per rappresentare e garantire al meglio l'unità nazionale della *res publica*. Per come le dottrine abbiano valutato, minimo comun denominatore rimane la necessità di valutare meccanismi di sintesi, il metodo di tutela di tutti i fattori politico-istituzionali che compongono lo stratiforme concetto di unità nazionale¹⁵⁷.

Viene, quindi, in rilievo il particolare metodo, lo strumento, le forme di razionalità per ottenere il fine costituzionalmente assegnato al Capo dello Stato a prescindere da come lo si intenda. Da un lato, si ritiene di condividere parte della dottrina quando esprime come il metodo sia in gran parte vincolato a "constraints sistemici" che presiedono all'esercizio dei relativi poteri¹⁵⁸, visti come schemi di "razionalità", per quanto il fondamento ideale sia sempre riferibile all'idea della neutralità. Ma si aggiunge come, d'altro canto, permanga uno spazio lasciato "libero" alla modulabilità e al margine di apprezzamento che deriva dal fatto che si tratta di una carica monocratica e che agisce sempre in una fattispecie a schema aperta (fermo restando l'imperante fine/limite dell'unità nazionale e dell'art. 90)¹⁵⁹. Per riassumere, quindi, il presupposto ideale e fondativo risiede nell'idea di Capo dello Stato come espres-

l'unità della Repubblica e la separazione dei poteri); d) le scelte politiche fondamentali del Paese (ad es. la scelta europeista, la scelta atlantica ecc.); e) infine, oggi sempre di più, gli impegni e i vincoli internazionali [...]". Sulla conformità del concetto di unità politica schmittiano con la formula dell'art. 87 v. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 224 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della repubblica*, cit., 1 e ss.

¹⁵⁶ Così come la Corte costituzionale ha legittimato l'utilizzo di prerogative atipiche da parte del Presidente purché conformi al presupposto di azione dato dalla sua essenza di potere neutro e purché finalizzate all'espletamento del fine di garanzia dell'unità nazionale. Come visto nelle pagine di questa ricerca l'estrema mobilità del concetto di unità nazionale rende necessaria per il Presidente la ricerca di canali comunicativi ed istituzionali "atipici" e flessibili per il raggiungimento del fine posto dall'art. 87, comma 1 Cost.

¹⁵⁷ Si deve ribadire che non si è di fronte all'ideal-tipo schmittiano di Custode della Costituzione come rappresentanza dell'unità nazionale nel senso di unità politica e quindi espressione ultima di sovranità e di decisione nello stato di eccezione. Ragion per cui, l'unità nazionale si legittima entro l'ordinamento costituzionale e legittima, infine, il Presidente della Repubblica italiano ad agire entro una cornice di tutela del suo corretto funzionamento, ma non come essenza ultima di questo concetto.

¹⁵⁸ La formula citata è di A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 29.

¹⁵⁹ Ragion per cui, occorre per chiudere il cerchio del ragionamento fare un piccolo passo indietro e guardare sulla base delle risultanze della presente ricerca e della peculiare prospettiva di studio prescelta quale elemento razionalizzante potrebbe tra i tanti emerge con un sufficiente grado di riscontro scientifico. La proposta che si fa afferma all'idea che questi spazi istituzionali siano riempibili tramite le diverse modulazioni del principio di leale collaborazione e che questo principio concorra in senso decisivo a porsi in essere come canone di razionalità privilegiato dall'agire dei vari Presidenti.

sione di neutralità, intesa come avalutativa e non espressione di parzialità politica, di intermediazione e preservazione dell'unità statale → declinata o, meglio, "razionalizzata" in maniera multiforme entro un meccanismo di *constraints* sistemici nella configurazione di vari poteri di controllo e decisione anche politica → funzionalizzata al raggiungimento di un obiettivo di garanzia dell'unità nazionale per il tramite del metodo della leale collaborazione → limitata in maniera imperante dall'art. 90.

Quando il Quirinale/*Panopticon* agisce per il tramite delle proprie strutture di Segretariato, dei propri tubi comunicanti, del sistema particolare d'illuminazione ed aerazione, esso trova la sua funzionalizzazione "concreta" dal punto di vista teleologico nella garanzia dell'unità nazionale tramite il metodo della leale collaborazione. In altri termini, se l'azione del Quirinale è filtrata con l'occhio di chi guarda all'interpretazione degli *output* e del loro impatto sugli *outcomes* sistemici di natura costituzionale a partire dall'analisi degli *input* e dei flussi organizzativi e lavorativi la casa di "ispezione istituzionale" traduce il raggiungimento del fine dell'unità nazionale sul presupposto della neutralità con il metodo della leale collaborazione. Come visto nelle pagine precedenti, anch'essa nella prassi ha vissuto una sua particolare modulazione a seconda dei vari presupposti di intervento "neutrale" del Capo dello Stato nelle varie prerogative e senza voler riprendere l'analisi già effettuata nella seconda parte del lavoro si proverà ad incrociare i risultati sulla prassi entro lo schema astratto designato poc'anzi.

Sul potere di rinvio delle leggi, sono stati numerosi i tentativi di mediazione per il raggiungimento di un obiettivo che fosse la promulgazione di una legge e l'agire in ottica di prevenzione del rinvio stesso, in modo da evitare il conflitto istituzionale che avrebbe minato la stabilità o l'unità istituzionale degli organi espressione della nostra democrazia pluralista. Si potrebbe affermare deducendo dal piano categorico prima citato, che la leale collaborazione ha sì agito nella sua particolare accezione di principio "finalistico o di risultato" (stabilità politica e prevenzione contrasti) abbia agito intesa nella sua razionalità in base a valori costituzionali. Con questa formula si intende, mutuando da autorevole dottrina¹⁶⁰, come il tentativo di collaborazione con il Governo ed il Parlamento si sia svolto entro il riferimento ai valori costituzionali della Carta che hanno guidato il Presidente nel controllo degli atti legislativi in questione. Utilizzando il riferimento ai valori, il Quirinale ha implementato la leale collaborazione con gli organi di indirizzo per arrivare, appunto, a quella collaborazione di fine o risultato: consistente, da un lato nel prevenire disfunzioni, di ricompattare un particolare equilibrio istituzionale, ossia della dialettica intra-parlamentare tra maggioranza e opposizione, e, d'altro lato, bilanciare questo processo politico con

¹⁶⁰ V. per i riferimenti dottrinari *infra* Parte II, Cap. 1, Sez. I. Sul tema della razionalità vincolata ai valori costituzionali v. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 31.

la necessità di salvaguardare esternamente i principi e i valori desumibili dal testo costituzionale.

Sul potere di grazia si tratta di un potere fortemente caratterizzato dalla politicità per cui ragionevoli sono stati i timori della dottrina all'indomani della sentenza 200 del 2006 con l'attribuzione esclusiva al Quirinale. Come si è però visto ed il ruolo del Segretariato come canale comunicante del Quirinale/*Panopticon* è risultato e tutt'ora risulta decisivo per poter parlare di una situazione dove la collaborazione con il Guardasigilli, intesa come ricerca di una possibile intesa politica preventiva, regna come canone convenzionale imperante dell'azione del Quirinale¹⁶¹. Quindi, da un presupposto di intervento decisionale con contenuto politico, il Quirinale ha dapprima tentato di spoliticizzare la sua posizione, mantenendosi sul presupposto della neutralità di azione. Sono state importantissime sul punto le motivazioni fornite dal Quirinale e le istruttorie co-partecipate con il Ministero della Giustizia ed il Governo per arrivare a stabilire come tramite la leale collaborazione si sia arrivati al fine di stabilire "decisioni politiche condivise", ossia una collaborazione tesa a definire una volontà politica partecipata nella co-determinazione degli atti da adottare¹⁶². In questa prerogativa, infatti, la collaborazione tesa alla decisione politica condivisa sarebbe il risultato di un particolare e complesso bilanciamento tra la componente dell'unità della maggioranza, l'aspetto più inerente al rispetto dei valori costituzionali specifici al caso della grazia e, talvolta ma in senso decisivo, la sfera dei vincoli e dei rapporti diplomatici internazionali¹⁶³ (ad es. il caso delle cd. "grazie gemelle" sulla vicenda Abu Omar o la vicenda dei terroristi tirolesi).

Lo scioglimento anticipato delle Camere, come visto nell'analisi della prassi del Segretariato, ha presentato ricostruzione degli indirizzi presidenziali piuttosto mutevole, ma ha trovato un dei legami con l'attività di neutralizzazione in senso schmittiano: volta cioè a porsi come punto di sintesi e di risoluzione di conflitti possibilmente insanabili nella dialettica pluralistica maggioranza-opposizione. Il metodo, la razionalità espressa per il tramite della leale collaborazione, vista la complessità e l'elevato

¹⁶¹ di qui l'avverarsi della provocazione lanciata da Massimo Luciani mutuando da Ugo Grozio, per cui "*etsi sententia non daretur*" v. M. LUCIANI, *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., 9.

¹⁶² V. *infra* Parte II, cap. 1. Sez. II. Sul valore dell'istruttoria e della sua procedimentalizzazione partecipata L. COEN, *L'istruttoria sulla grazia come procedimento amministrativo (note a margine di Cons. Stato, sez. V, n. 7960 del 2004)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., F. MONALDI, *Provvedimento di grazia e procedimento*, ivi; S. PRISCO, *La grazia: dal caso alla necessità (di una regola)*, ivi, 277; R. ROMBOLI, *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in AA.VV., *Il rispetto delle regole*, cit., 223 ss.; R. BIN, *π. Le ragioni esoteriche di un match nullo*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, cit., 49; A. GUZZAROTTI, *L'insuperabile valenza "politica" della grazia*, ivi, 183.

¹⁶³ Per le componenti internazionali e sovranazionali del concetto di unità nazionale v. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 8.

numero di variabili che fanno da contesto alla prerogativa in questione, inserirebbe sia come espressione di razionalità tecnico-strumentale, quindi, teleologicamente orientata ad una co-decisione con le forze politiche e sia come risultato¹⁶⁴. Durante la cd. “Prima Repubblica” la leale collaborazione è stata implementata, per voler garantire una sorta di legalità procedurale e di rispetto delle regole del gioco, e, d’altro canto, per arrivare ad una sorta di co-decisione, fondamentale per assicurare l’unità nazionale, intesa come l’unità compatta dell’arco costituzionale dei partiti in Parlamento (vicina per certi versi al presupposto constantiano del *pouvoir intermediaire*). Con il maggioritario, invece, la procedimentalizzazione, la leale collaborazione tesuta è stata, come già visto, funzionalizzata nell’area della collaborazione di risultato. Il risultato, ovvero il particolare bilanciamento delle varie componenti dell’unità nazionale, era quello di prevenire, sicuramente da un lato, una frattura eccessiva tra le forze politiche “egemoni”, ma bilanciandolo con la componente del raccordo rappresentanti-corpo elettorale e di situazioni di “dittatura della maggioranza”¹⁶⁵.

Per concludere, interverrebbero alcune ma importantissime questioni sul tema, più omnicomprendivo, della forma di governo: di che “forma” si sta trattando?

Il risultato che avrebbe ottenuto il Presidente per il tramite del suo organo di supporto e di rilevanza costituzionale sarebbe quello dell’implementazione di questi meccanismi collaborativi, che si identificherebbero a loro volta in vere e proprie convenzioni costituzionali¹⁶⁶.

Si pone, quindi, un ultimo quesito: come tutto questo ha contribuito nel tratteggiare la forma giuridica del parlamentarismo italiano?

A tal proposito, la via maestra che potrebbe indicare vie risolutive per quest’ultimo dilemma si rinverrebbe, in realtà, sempre in quella tracciata dalla lezione del costituzionalismo inglese, rielaborata in ottica nazionale da Elia e cioè quella dell’implementazione di un meccanismo di *conventions of Constitution* che miri a fornire maggiore chiarezza sui rapporti e le dinamiche tra gli organi costituzionali ed una maggiore compattezza e trasparenza e minore frammentarietà nella composizione del Parlamento. Per cui, la risposta si inserisce in un processo di autoriforma della politi-

¹⁶⁴ V. *infra* Parte III, Sez. I, par. I.

¹⁶⁵ V. *infra* Parte II, Cap. 1. Sez. I, par. 4. Ciampi in tema di rinvio delle leggi ha fornito importanti indicazioni sul rischio di politicizzazione presidenziale nell’era del maggioritario. Sulla neutralità nel potere di scioglimento v. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, cit., 40-47.

¹⁶⁶ Si parla di convenzioni, poiché si ritiene che alla regolare serie di fatti e di comportamenti portati avanti dal Capo dello Stato, che costituirebbe una “semplice” prassi, si sia aggiunta la componente “dell’aspettativa di reciprocità di un comportamento conforme o non ostile da parte di un altro soggetto (Governo e Parlamento per ciò che si è esaminato)”, come già visto precedentemente v. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il Sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990, 263; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 310; A. MORRONE, *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, 247.

ca nell'adempimento dei suoi doveri istituzionali e nei rapporti con il corpo elettorale e lo Stato-Comunità nel suo complesso a dare il contributo decisivo a risolvere gli annosi problemi¹⁶⁷.

Dalla prospettiva studiata si è, infatti, notato come il Quirinale abbia, all'interno di questa proposta configurazione di una sorta di *Panopticon* funzionalizzato al raggiungimento di una leale collaborazione tra i poteri, cercato di correggere, o quantomeno, di dare l'impulso alla soluzione degli annosi problemi del parlamentarismo italiano, ovvero abbia cercato di tenere in piedi i tratti della "forma" di governo parlamentare italiana ancora in cerca di una nuova definizione. Si potrebbe anche aggiungere che sebbene, infine, sia soprattutto nella sua atipicità, e quindi nello spazio di massima libertà e flessibilità della forma, che il Presidente della Repubblica abbia potuto operare, l'obiettivo, a parere di chi scrive, sembra debba ricondursi sempre ad un tentativo estremo di tratteggiare più marcatamente quella forma giuridica perduta con il crollo del sistema partitico di stampo novecentesco ed entro la quale gli attori politico-istituzionali dovrebbero operare giocando un ruolo principale come si conviene a qualsivoglia forma di parlamentarismo.

Ragion per cui nelle "*conventiones ad collaborandum*" ideate e implementate dal Quirinale/*Panopticon* vi è il tentativo presidenziale di garantire maggiore certezza ai rapporti giuridici tra gli organi costituzionali, di prevenzione dei conflitti e di incrementare il rispetto e la collaborazione reciproca che tra di essi deve sostanziarsi per garantire il funzionamento fisiologico dell'assetto parlamentare. Se si prende, infatti, in considerazione l'impostazione metodologica di autorevole dottrina che spinge a traslare le convenzioni entro la forma di governo per capire se si innestano

¹⁶⁷ M.S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, XI, V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, 136; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 639; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1948-1967)*, cit.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, cit.; S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009, 51; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 38-39; R. BIN, *Cose serie! Non riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 3, 2013, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, e *La presidenza più lunga*, cit.; *ex multis contra* v. M. LUCIANI, *Governo (forma di)*, cit., il quale ha affermato come il sistema partitico e il complesso di convenzioni costituzionali non siano componenti essenziali della forma di governo parlamentare ai fini qualificatori, ma soltanto utili ai fini di una maggiore comprensione del concreto funzionamento del parlamentarismo (l'Autore parla anche dei sindacati e dell'imprenditoria privata come organizzazioni che contribuiscono a questo fine togliendo l'esclusività del criterio del sistema partitico). Per una panoramica generale sulla complessità del tema v. AA.VV., *Prassi, convenzioni e consuetudini nel Diritto costituzionale*, Atti del XXIX Convegno annuale AIC (Catanzaro, 17-18 ottobre 2014), 2015; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.*, 17 settembre 2018, ora anche in *Quad. cost.*, 1, 2019.

come un elemento di continuità, che modifica la forma senza strapparla o alterarla verso un mutamento o una completa trasformazione¹⁶⁸, si ritiene che il complesso delle convenzioni rintracciate nella presente ricerca non porti ad una rottura o mutamento effettivo della forma tratteggiata in Costituzione: in altri termini si ritiene che l'azione del Quirinale/*Panopticon* rientri nei canoni del parlamentarismo e non porti a considerare la forma di governo mutata in senso semi-presidenzialista sul modello della V Repubblica francese o sul modello dualista (tornando così alle origini della teoria di Benjamin Constant sulla monarchia orleanista del 1830)¹⁶⁹.

Per arrivare ad un mutamento verso le due opzioni citate l'opera di leale collaborazione avrebbe dovuto indicare una sorta di Quirinale come comitato direttivo dell'Esecutivo di governo e della maggioranza parlamentare, inteso come organo non di impulso al corretto funzionamento, ma bensì organo di indirizzo politico attivo con poteri di direzione effettiva verso il Governo (opzione che non si ritiene avvertita a Costituzione invariata). Tutto ciò non deve rinvenirsi solamente nel testo, che manca del tutto, ma anche l'esperienza costituzionale dovrebbe, di fatto, conferire al Presidente espressi poteri di direzione, di decisione senza obbligo di controfirma ministeriale su tematiche di indirizzo politico come la politica estera, comando Forze armate ecc. o sull'elezione diretta da parte del corpo elettorale, l'attività nel contenuto e come si è visto si è fatta carico di garantire un'opera di persuasione, di impulso, di influenza non verso il perseguimento di determinate politiche o meno, ma verso il rispetto delle legalità procedurale e sostanziale riferibile ai valori costituzionali e alla prevenzione di situazioni di stallo e di paralisi politico-istituzionale¹⁷⁰.

Due esempi potrebbero fungere da controprova. Da un lato, la prassi del Quirinale sul potere di grazia post sentenza n. 200/2006 che ha dato al Presidente l'esclusi-

¹⁶⁸ R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 17; contra M. LUCIANI, *Governo (forma di)*, cit., 541.

¹⁶⁹ Sulle classificazioni e tipologie delle forme di governo e l'evoluzione storica del parlamentarismo *ex multis* v. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit.; numero monografico di *La forma di governo dell'Italia odierna*, *Quad. cost.*, 1, 1991; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico. Diritto Pubblico generale*, I, Il Mulino, Bologna, 1984, 57. A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2009; M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit. Sul modello della monarchia di luglio e sull'evoluzione verso l'attuale V Repubblica semipresidenzialista v. M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Laterza, Roma-Bari, 1978; ID., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1993, 112 e ss.; ID., *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980, 165-187; ID., *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 259 ss.; ID., *Le système politique français*, PUF, Paris, 1997, 1 ss.; *ex multis* in Italia si segnalano cfr. S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Semipresidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1996; C. FUSARO, *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998; A. BARBERA, *I parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

¹⁷⁰ V. *infra*-nota precedente.

vo utilizzo di una prerogativa con alto significato politico: l'idea del Quirinale è stata quella di funzionalizzare la detta prerogativa ad una co-decisione in cooperazione stretta con il Governo per far sì che la copertura politica da parte del circuito di indirizzo Parlamento-Governo fosse piena, condivisa e avulsa da possibili fratture¹⁷¹.

D'altro canto, anche laddove il Quirinale potrebbe aver ecceduto come sull'idea di Scalfaro nel 1996 di voler evitare a tutti i costi lo scioglimento anticipato con l'incarico ad Antonio Maccanico, le forze politiche si sono ricompattate ed hanno ripreso in mano le redini del gioco portando Scalfaro a desistere dal tentativo di Maccanico, rischiando per il Presidente di far leva sull'arma della responsabilità politica diffusa, che non solo avrebbe rimarcato i limiti di azione del Capo dello Stato ma ne avrebbe causato una potenziale delegittimazione di fronte agli organi costituzionali, le forze sociali e lo Stato-Comunità. In altri termini, tutto ciò ne avrebbe minato la legittimazione di rappresentante/garante¹⁷². Con quest'ultima considerazione si vuol affermare come la lezione di Elia sulle forme di governo presenta ancora una grande attualità, per cui sono le dinamiche convenzionali del sistema partitico a conferire la qualificazione più consona ad un sistema parlamentare. Il Quirinale agisce a supporto, contribuisce nel tratteggiare la forma tramite le convenzioni citate, fornisce formule che favoriscano la fluidità del funzionamento del sistema partitico entro il circuito di indirizzo Parlamento-Governo. Il Capo dello Stato agisce entro la cornice ampia dell'unità nazionale e lo fa un po' come maieuta¹⁷³ o un po' come un sarto, riparatore degli strappi di un vestito (il circuito di indirizzo politico Parlamento-Governo) per far sì che possa durare e rendersi utile alla sua funzione nel corso del tempo¹⁷⁴. Se quest'ultimo meccanismo,

¹⁷¹ V. *infra*, Parte II, Cap.1, Sez. II e paragrafo conclusivo.

¹⁷² V. *infra*, Parte II, Cap. 1, Sez. III, paragrafo conclusivo.

¹⁷³ La maieutica è emersa nel dibattito dalle considerazioni di Luciani sul tipo di lavoro del Capo dello Stato in situazioni di grave stallo e di assenza di indici di unità nazionale. Qui si intende maieuta nella sua accezione originaria socratica dal termine μαειευτική. Il Capo dello Stato adopera la maieutica verso i protagonisti attori istituzionali e veri rappresentanti dell'unità politica-istituzionale del Paese, che con la loro funzione di indirizzo politico dovrebbero implementarla costantemente, cercando di "far nascere" in loro la possibilità di far funzionare il circuito di indirizzo. In altre situazioni, desumibili dal contesto e dalla tipologia di crisi (patologica o fisiologica che sia), il Capo dello Stato interverrebbe come un sarto con funzioni di intervento diretto (come nel caso del potere di rinvio delle leggi) per far sì che si prevenivano o si risolvano situazioni di rottura. V. M. LUCIANI, *Intervento*, A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 239; nella stessa opera v. i contributi di G. SILVESTRI, *Prefazione*, 9 e G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, 52-66. V. anche A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 15.

¹⁷⁴ Rimarrebbero dei nervi scoperti. È innegabile, come parte della dottrina ha avanzato, che il ruolo del Quirinale sia politicamente sovraesposto e che ciò abbia contribuito ad un'eccedenza o surplus di legittimazione rispetto magari alla posizione costituzionale disegnata in Costituzione. Così come, il potere comunicativo del Capo dello Stato sia un aspetto dominante della vita pubblica delle istituzioni sia sul piano pubblico e sia su quello privato: in generale, il profilo del potere di informarsi per quello che più concerne il presente lavoro. L'attività di raccoglimento di dati, istruttorie ed informazioni a carico

quest'abito, si rompe, dare la responsabilità al Capo dello Stato di voler trasformare lo spazio topologico parlamentarista è come confondere la causa con l'effetto: l'effetto (*conventiones ad collaborandum* quirinalizie) non causa gli interrogativi, che trovano la loro origine nelle ataviche difficoltà del sistema partitico di ritrovare meccanismi convenzionali idonei a mantenere l'egida del circuito di indirizzo politico. Riforme costituzionali favoriranno una ripresa del parlamentarismo italiano?¹⁷⁵. Le ipotesi sono varie, così come i tentativi cominciano a diventare significativi, ma anche in questo caso il 138 Cost. lascia a chi compone l'arco parlamentare il compito di portare avanti un'opzione definita. In attesa che questo processo di riforme si sblocchi, il Quirinale gioca le sue carte a tutela dell'assetto parlamentarista designato nel 1948 nel nome della leale collaborazione.

degli Uffici del Segretariato è empiricamente evidenziata come coesistente all'espletamento del ruolo del singolo Presidente e, come si potrebbe avanzare, che si ponga come un potente carburante dell'enlargement presidenziale. I rischi paventati, almeno sotto i profili esaminati nella presente ricerca, non sembra si siano avverati: da un lato, la base fondante l'enlargement è sempre rinvenibile nell'assenza di un sistema partitico, come rilevato da Leopoldo Elia, capace di rendere funzionante l'assetto parlamentare, e d'altro canto gli Uffici del Quirinale agiscono sempre sotto indirizzo presidenziale, ma, come si è avuto modo di vedere, l'azione degli Uffici si è resa co-essenziale per il mantenimento dell'unità nazionale così considerata. G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, cit., 19-81; ID., *Esternazioni presidenziali ed informazioni del Capo dello stato*, cit., 1487-1503; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 7-9, A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 15 e ss. M. TEBALDI, M. MASTIO, *Le esternazioni del Capo dello Stato fra prima e seconda repubblica. Un'indagine politica*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 14, 2003, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, 1, 2011; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit.; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la tipologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 7 e ss.; A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 35 ss.

¹⁷⁵ Il problema risiederebbe laddove l'opera di sartoria e di maieutica dell'unità nazionale non dovesse ricevere alcun tipo di segnale collaborativo e di reazione da parte del sistema politico-istituzionale: spia inequivocabile della necessità di un cambio di paradigma nella forma di governo. La dottrina si interroga costantemente da fin troppo tempo su quale forma debba prendere il sopravvento sul disegno del 1948. Le vie del parlamentarismo razionalizzato sulla lunghezza d'onda dei modelli spagnolo e tedesco o quella semipresidenziale d'oltre Alpe, austriaca e irlandese, che, come si è visto, sono da sempre accostate a quella italiana per i non definiti contorni del Capo dello Stato e la tendenza ad un parlamentarismo dualista. Sul ruolo delle riforme costituzionali e del sistema politico v. i contributi di C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003, 128-138; ID., *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 2008, 45-49; ID., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 52; ID., *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, 743 ss.; G. SCACCIA, *Il «settemato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 106; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 14-15; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana*, cit., 2018, 35 e ss.; S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018, 52 e ss.

RINGRAZIAMENTI

I ringraziamenti per questa ricerca vanno a molte persone, in generale a chi ha semplicemente e fortemente creduto in me e nella possibilità di portarla ad un risultato tangibile: mai a compimento, perché la parola “punto” per un ricercatore è la peggiore sconfitta che possa ricevere.

Ringrazio di cuore e d'affetto la mia famiglia, i miei genitori e mio fratello per avermi dato la forza di gettare il cuore oltre i vari ostacoli e avversità che questi anni di ricerca hanno comportato.

A tutti i miei colleghi ed amici, che, con onestà intellettuale e sincera amicizia, hanno tenuto accesa in me la fiamma della “*curiositas*” con il confronto scientifico e amichevole.

Un ringraziamento ai miei Maestri della Scuola Bolognese, il Prof. Andrea Morrone, il Prof. Tomaso Giupponi e un ringraziamento speciale al Prof. Augusto Barbera per i saggi consigli e la profonda umanità.

Sentiti e affettuosi ringraziamenti vanno anche al Cons. Giancarlo Montedoro, al Dott. Marzio Breda e al Prof. Nicola Occhiocupo per avermi fatto onorevole partecipazione della loro esperienza professionale e del loro magistero.

Dedico questo libro a Federica, la donna il cui amore mi ha dato la forza di urlare sempre e comunque: “The Show Must Go On!”.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974
- AA.VV., *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Atti del convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari (Roma, 5-6 giugno 1981), Camera dei deputati, 1983
- AA.VV., *L'amministrazione della Camera dei deputati*, Atti della conferenza promossa dal Presidente della Camera (Roma, 2-3 luglio 1984), Camera dei deputati, 1985
- AA.VV., *Dibattito su Caso Mancuso*, in *Giur. cost.*, 6, 1995
- AA.VV., AIC, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in www.associazione-deicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014
- AA.VV., *Prassi, convenzioni e consuetudini nel Diritto costituzionale*, Atti del XXIX Convegno annuale AIC (Catanzaro, 17-18 ottobre 2014), 2015
- AA.VV., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i vari poteri dello Stato*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 3, 2017
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008
- AGOSTA S., *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quad. cost.*, 2016
- AINIS M., *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, 2004
- AINIS M., *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007
- ALLARA B.M., *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974
- AMATO G., *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie*, Giuffrè, Milano, 1962
- AMATO G., *Rapporti fra fonti primarie e fonti secondarie*, Giuffrè, Milano, 1968
- AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico. Diritto Pubblico generale*, I, Il Mulino, Bologna, 1984
- AMBROSINI G., voce *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, 1992
- AMORTH A., *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948
- ANTONELLI S., *Le immunità del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1971
- ANZON DEMMIG A., *La Bundestreu e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995
- ANZON DEMMIG A., *"Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *GiC*, 1998

- ANZON DEMMIG A., *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2009
- ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, Civelli Editore, Firenze, 1898
- ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Bocca, Torino, 1913
- ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, Jovene, Napoli 1986
- ARCOLEO G., *Brevi considerazioni intorno al carattere pubblico dell'amministrazione della Casa Reale*, in *Giur. it.*, 1906
- ARMAROLI P., *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 3, 1981
- ARMAROLI P., *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quad. cost.*, 3, 1983
- AUSTIN J., *The Lectures on Jurisprudence* (1863), 1929
- AUSTIN J., *Delimitazione del campo della giurisprudenza* (1832; trad. it. dalla edizione del 1954 a cura di H.L.A. Hart); trad. it. di G. Gjylapian, a cura di M. Barberis, Il Mulino, Bologna, 1995
- AZZARITI G., *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere*, in *Giur. cost.*, 5, 2009
- AZZARITI G., *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura* (Seminario "Le Corti e il voto", 2014), in *Nomos*, 3, 2013
- BACHELET V., *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961
- BACHELET V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1965
- BAGEHOT W., *English Constitution*, in *The Collected Works of W. Bagehot*, London, 1974
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995
- BALBONI E., *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quad. cost.*, 2016
- BALBONI E., D'ADDABBO F., D'ANDREA A., GUIGLIA G., *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova: 1985-1987*, Giuffrè, Milano, 1988
- BALDASSARRE A., *La crisi di governo e il Parlamento*, in *Dem. dir.*, 2, 1979
- BALDASSARRE A., *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997
- BALDASSARRE A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2010
- 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 (Roma, 26 novembre 2010), Aracne, Roma, 2011
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Il Presidente della Repubblica tra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, 1, 1985
- BALDASSARRE A., SCACCIA G. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno (Roma, 26 novembre 2010), Aracne, Roma, 2011
- BALLADORE PALLIERI G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro Padano*, IV, 1954
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965
- BARBERA A., *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973

- BARBERA A., *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2, 1996
- BARBERA A., *I parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999
- BARBERA A., *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 4, 2006
- BARBERA A., *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008
- BARBERA A., *Ordinamento costituzionale e Carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010
- BARBERA A., *Fra governo parlamentare e assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 2, 2011
- BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 2015
- BARBERA A., CAMMELLI M., POMBENI P. (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano, 1999
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2018
- BARBERA A., FUSARO C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2009
- BARBERA A., GIUPPONI T.F., *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008
- BARBERA A., GUZZETTA G., *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2002
- BARILE P., *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, Firenze, 1951
- BARILE P., *La Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958
- BARILE P., *Natura ed accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica*, in ID., *Scritti di Diritto costituzionale*, Cedam Padova, 1967
- BARILE P., *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIII, Utet, Torino, 1976
- BARILE P., *La prassi di Pertini*, in *Quad. cost.*, 2, 1981
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1982
- BARILE P., *Relazione di sintesi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno (Messina-Taormina 25, 26, e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985
- BARTHOLINI S., *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1955
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *RTDP*, 1971
- BARTOLE S., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982
- BARTOLE S., *Gli accordi tra Stato e Regioni e Regioni: i contenuti con particolare riferimento ai modelli organizzativi prevedibili*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 2, *L'accordo nella cooperazione Stato-Regioni e tra Regioni*, 1986
- BARTOLE S., voce *Principi del diritto*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986
- BARTOLE S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, voce *Digesto discipline giurispubblicistiche*, Utet, Torino, 1989
- BARTOLE S., *Il Caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 1996
- BARTOLE S., *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir. agg.*, III, 1999
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004
- BARTOLE S., BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008
- BARTOLI D., *La fine della monarchia*, Mondadori, Milano, 1957

- BARTOLI D., *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Longanesi, Milano, 1962
- BARTOLUCCI, L. DI MAJO L. (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022
- BASSI F., *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1969
- BAUER H., *Bundestreue: the Main Principal of German Federalism*, in www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/
- BENTHAM J., *Principi della morale e della legislazione*, a cura di E. Lecaldano, Utet, Torino, 1999 (ed. orig. a cura di J.H. Burns, H.L.A. Hart, F. Rosen, 1996)
- BENTHAM J., *Deontologia*, a cura di S. Cremaschi, La Nuova Italia, Firenze, 2000 (ed. orig. a cura di A. Goldworth, 1988)
- BENTHAM J., *Panopticon ovvero la casa di ispezione*, a cura di M. Foucault, M. Pierrot, Marsilio, Venezia, 2009
- BERTI G., *La Pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968
- BETTINELLI E., *Tre approcci al riformismo costituzionale. La via prudente del metodo pedagogico-integrativo e la rivalutazione della rappresentanza politica*, in *Politica e Diritto*, 1992
- BETTINELLI E., *La Costituente*, in *Il Politico*, 2, 2005
- BIANCHI G.F., *Il 25 luglio, crollo di un regime*, Mursia, Milano, 1963
- BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017
- BIGGINI C.A., *Natura giuridica dell'amministrazione della Corona*, in *Studi Saresi*, XIII, 1935
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996
- BIN R., *principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2, 2001
- BIN R., *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2007
- BIN R., *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della sua maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2008
- BIN R., *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, *Delle fonti del diritto*, Jovene, Napoli, 2009
- BIN R., *Cose serie! Non riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 3, 2013
- BIN R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2013
- BIN R., *Il Presidente della Repubblica nella topologia della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2, 2013
- BIN R., *I fatti, le norme e la responsabilità dell'interprete*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015
- BIN R., *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di A. Morrone*, in *Quad. cost.*, 4, 2019
- BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *La grazia contesa. Titorarietà ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012
- BIONDI F., *I due corpi del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2002, 3784 e ss.
- BIONDI F., *L'intervento del Presidente Ciampi nel conflitto promosso dal Senatore Cossiga*, in *Quad. cost.*, 2, 2003
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Lo Stato democratico moderno*, Giuffrè, Milano, 1946
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XII/2, 1963

- BOBBIO N., *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, Mondadori, Milano, 2009
- BOCKENFORDE E., *Diritto e secolarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2010
- BOLOGNA C., *Sentenze in forma di legge? Il caso Englaro e la lezione americana della vicenda Terri Schiavo (25 febbraio 2009)*, in *Forum di Quad. Cost.*, www.forumcostituzionale.it
- BONETTI P., *Il Presidente della Repubblica (e i suoi apparati serventi) prima della promulgazione o del rinvio delle Camere di leggi in materia di politica estera o giustizia*, in AA.Vv., *Rogatorie internazionali e dintorni. La Legge n. 367 del 2001 tra giudici e Corte costituzionale*, Atti del Seminario (Ferrara, 29 gennaio 2002), Torino, Giappichelli, 2002
- BONGHI R., *I partiti politici nel Parlamento italiano*, a cura di L. Marchetti, Edizioni di uomo, Milano, 1945
- BOZZI A., *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rass. parl.*, 1960
- BOZZI A., *Sulla supplenza della Presidenza della Repubblica*, in ID., *Studi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1961
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978
- BREDA M., *La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Cossiga*, Scalfaro e Ciampi, Garzanti, Milano, 2006
- BRUNELLI I., *Dell'istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Zanichelli, Bologna, 1895
- BRUNELLI I., *La sentenza Previti: una decisione «ritagliata» sul caso*, in *Forum di Quad. cost.*, 2001
- BRUNIALTI A., *Lista Civile*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Giuffrè, Milano, 1934
- BURATTI A., *“Preferirei di no”. Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2, 2014
- BURDEAU G., *Traité de science politique, IV, Le statut du pouvoir dans l'Etat*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1969
- BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Cedam, Padova, 1958
- CALAMANDREI P., *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *il Ponte*, 2, 1953
- CALAMANDREI P., *La Costituzione e le altre leggi per attuarla*, in AA.Vv., *Dieci anni dopo, 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1955
- CALANDRA P., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, 1, 1988
- CALANDRA P. (a cura di), *Lo scioglimento del 1987*, in *Quad. cost.*, 1, 1988
- CALANDRA P., *I Governi della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996
- CALDERISI P., *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004
- CALVIERI C., *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017
- CALZOLAIO S., *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 2006
- CAMERLENGO Q., *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2010
- CAMERLENGO Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Giuffrè, Milano, 2013
- CAMERLENGO Q., *Il principio di leale collaborazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2015

- CAPOTOSTI A., *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 49-50, 1980
- CARAVITA B., *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 (Roma, 26 novembre 2010), Aracne, Roma, 2011
- CARAVITA B., *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *www.federalismi.it*, 2, 2014
- CARBONE F., *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1963
- CARBONE G., *Il rapporto Corte dei conti – Governo – Parlamento nel sistema della Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969
- CARDONE A., *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem. e dir.*, 2004
- CARDUCCI M., *L'“accordo di coalizione”*, Cedam, Padova, 1989
- CARDUCCI M., *Corte costituzionale e diritto parlamentare vivente*, in *Giur. it.*, 5, 1996
- CARDUCCI M., *Brevi note comparate su Costituzione-fondamento e Costituzione-limite*, in *Aa.Vv.*, *Studi in onore di F. Modugno*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011
- CARIOLA A., *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata*, in *Giur. cost.*, 1992
- CARLASSARE L., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno (Messina-Taormina 25, 26, e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985
- CARLASSARE L., *Art. 88*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Presidente della Repubblica; art. 88-91*, Zanichelli, Bologna, 1988
- CARLASSARE L., *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997
- CARLASSARE L., *La riservatezza del Presidente tra ragioni del caso e principi fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2013
- CARNEVALE P., *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it*, 4, 2014
- CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale* (Seminario “Le Corti e il voto”, 2014), in *Nomos*, 3, 2013
- CARNEVALE P., *Una desaparecida a Palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2015
- CARNEVALE P., CHINNI D., *C'è posta per tre. Prime osservazioni in margine alla lettera inviata dal Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri sul decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2011
- CARUCCI P., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in R. EINAUDI (a cura di), *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Banca d'Italia, L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Catalogo della mostra (Roma, Palazzo del Quirinale, 13 maggio-6 luglio 2008), Roma, 2008
- CARUCCI P., *Fonti per la storia della Presidenza della Repubblica. Le Carte e la Storia*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 2015
- CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, BUP, Bologna, 2020

- CASANOVA D., *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2023
- CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006
- CASSESE S., *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018
- CECCANTI S., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1, 2002
- CECCANTI S., *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009
- 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 tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 gennaio 2013
- CECCANTI S., *Un'importante sentenza della Corte costituzionale (n. 215/2023)*, 15 dicembre 2023, in *laCostituzione.info*
- CECCANTI S., MASSARI O., PASQUINO G. (a cura di), *Semipresidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1996
- CERRI A., *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1992
- CERRINA FERONI G., *Le esternazioni del Presidente della Repubblica quali manifestazioni del principio di autotutela: riflessioni sul caso Cossiga*, in AA.Vv., *Il "Caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Atti del Convegno (Ferrara, 14 febbraio 2003), Ferrara, 2003
- CERRONE A., *Presidente della Repubblica e magistratura: conflitto o leale collaborazione?*, in *Rivista telematica dell'AIC*, 4, 2012
- CHELI E., *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)*, in *Archivio giuridico Serafini*, 1965
- CHELI E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1, 1981
- CHELI E., *Art. 89*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1983
- CHELI E., *Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare*, in AA.Vv., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. Amministrazione e organizzazione*, I, Giuffrè, Milano, 1987
- CHELI E., *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 3, 1994
- CHELI E., *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010
- CHIARELLI F., *Il Presidente della Repubblica e i decreti-legge sui Pacchetti Sicurezza*, in *Amministrazione in cammino*, 2013
- CHIEFFI L., *Esternazioni extra-funzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto civile*, 3, 1993
- CHIEFFI L., *La responsabilità del Capo dello Stato per le dichiarazioni estranee all'esercizio delle sue funzioni*, in *Corr. giur.*, 2, 2001
- CHIMENTI C., *Il Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario*, in *Nomos*, 1, 2002

- CHINNI D., *La Corte costituzionale scrive un nuovo capitolo caso Cossiga (ma per l'ultimo bisogno è aspettare ancora)*, in *Giur. it.*, 5, 2008
- CHINNI D., *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010
- CHINNI D., *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Rivista Consulta Online*, 2012
- CHINNI D., *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014
- CHINNI D., *Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 4, 2020
- CHURCH W.F., *Constitutional Thought in Sixteenth Century France*, Harvard University Press, Cambridge, 1941
- CIAURRO G.F., *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Giuffrè, Milano, 1973
- CIAURRO N., *Il Parlamento italiano. Gli apparati burocratici*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983
- CICCONETTI S.M., *L'autodichia della presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2010
- CITINO Y.M., *Quale parametrività delle prassi parlamentari nei giudizi della Corte costituzionale?*, in *Rass. parlam.*, 2, 2017
- COEN L., *L'istruttoria della grazia come procedimento amministrativo*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa: titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006
- CONSTANT B., *Principi di politica applicati a tutte le forme di governo (1806)*, ed. it. a cura di S. De Luca, Il Mulino, Bologna, 2007
- CONSTANT B., *Corso di politica costituzionale*, I, presso Enrico Monni, Firenze, 1849
- COSENTINO F., *I poteri del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio*, in *La Stampa*, 15 giugno 1957
- COSENTINO F., *Pregiudiziale di costituzionalità*, in *Rass. parl.*, 1960
- COSENTINO F., *Il semestre bianco del Capo dello Stato*, in *Rass. parl.*, 11-12, 1961
- COSTANZO P., *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari: studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, II, Giuffrè, Milano, 1988
- COSTANZO P., *Postilla*, in *Consulta Online, Studi*, 2013
- COTTARELLI C., *Ambulanti e balneari, perché Mattarella ha ragione*, in *Osservatorio CPI Osservatorio Conti Pubblici Italiani*, 3 gennaio 2024
- COVINO F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018
- CREMASCHI S., *Utilitarismo*, voce in *Enciclopedia filosofica*, Bompiani, Milano, 2006
- CRISAFULLI V., *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato*, in *Arch. giur.*, 1938
- CRISAFULLI V., *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, in *Stato e Diritto*, 1943
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952
- CRISAFULLI V., *La Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, Cedam Padova, 1958
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, Vita e pensiero, Milano, 1958
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, I, 1965

- CRISAFULLI V., *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966
- CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968
- CRISAFULLI V., *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in AA.Vv., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, II, 1984
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in ID., *Stato, popolo ed illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985
- CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990
- CROSA E., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, I, Bocca, Torino, 1922
- CROSA E., *Sulla classificazione delle forme di governo*, in AA.Vv., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1939
- CROSA E., *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951
- CUOCOLO F., *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1986
- D'ALOIDA A., *Esternazioni, responsabilità limitata del Capo dello Stato, diritti dei soggetti controinteressati: il Caso Cossiga e le aporie dell'art. 90 Cost.*, in AA.Vv., *Il "Caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Atti del Convegno (Ferrara, 14 febbraio 2003), Ferrara, 2003
- D'AMICO G., *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. parlam.*, 2002
- D'ANDREA A. (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana: le vicende politico parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Giuffrè, Milano, 2003
- D'ANDREA A., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte distingue e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità*, in *Giur. cost.*, 2004
- D'ANDREA A., *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, 1, 2013
- D'ANDREA A., *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Giur. cost.*, 2013
- D'ANDREA A., *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. cost.*, 1, 2013
- D'AMBROSIO L., *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2011
- D'ORAZIO G., *Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983
- D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Maggioli, Rimini, 1985
- D'ORTA C., GARELLA F. (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997
- DI FELICE D., *La grazia oggi in Italia*, in *Riv. pen.*, 1994
- DI MAJO L., *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019

- DI MARTINO A., REPETTO G. (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014
- DI RAIMO G., voce *Reati ministeriali e reati presidenziali*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVIII, Giuffrè, Milano, 1987
- DE CESARE G., *Enrico De Nicola e la questione istituzionale*, in AA.VV., *La Costituzione e la democrazia italiana*, Vallecchi, Firenze, 1969
- DE FIORES C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, 2, 1994
- DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002
- DE SIERVO U., *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente*, in *Giur. cost.*, 2013
- DE VALLES C., *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Cedam, Padova, 1931
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2006
- DEGRASSI L., *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione costituzionale*, Vita e Pensiero, Milano, 1993
- DEMARCHI F., *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, in *Archivio Isap*, 1965
- DEMURO G., *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003
- DEMURO G., *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014
- DEMURO G., *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2014
- DETTORI F., *Osservazioni in tema di organizzazione del potere di grazia*, in *Giur. cost.*, I, 1976
- DICEY V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan, London, 1950
- DICKMANN R., *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *Federalismi*, 2012
- DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in www.federalismi.it, 2, 2014
- DIMORA F., *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1990
- DOGLIANI M., *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- DOMENICALI C., *La decretazione d'urgenza e i suoi vizi*, in A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Milano, 2018
- DOMENICALI C., *Conversione di un decreto-legge tra ridondanza e omogeneità*, in *Quad. cost.*, 2020
- DONATI G., *L'esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, Studium Iuris, 8, Cedam, Padova, 2008
- DUVERGER M., *I sistemi politici*, Laterza, Roma-Bari, 1978
- DUVERGER M., *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980
- DUVERGER M., *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983
- DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1993
- DUVERGER M., *Le système politique français*, PUF, Paris, 1997
- EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956
- EINAUDI L., *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica*, in *Nuova Antologia*, 1956

- EINAUDI R. (a cura di), *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Banca d'Italia, L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Catalogo della mostra (Roma, Palazzo del Quirinale, 13 maggio-6 luglio 2008), Roma, 2008
- ELIA L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958
- ELIA L., *Lo scioglimento del Senato. I poteri presidenziali e governativi ex art. 88 Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958
- ELIA L., *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in *Giur. cost.*, 1960
- ELIA L., *Governo (forme di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970
- ELIA L., *Il Presidente della Repubblica. Artt. 83- 91*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998
- ELIA L., *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giur. cost.*, 2004
- ELIA L., *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladini*, II, Jovene, Napoli, 2004
- ELIA L., *La sentenza sul potere di grazia dal contesto al testo*, in *Rivista AIC*, 2006
- ESPOSITO C., *Organo, ufficio, e soggettività dell'ufficio*, Cedam, Padova, 1932
- ESPOSITO C., *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1934
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione; i partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, voce *Enciclopedia del Diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960
- ESPOSITO C., voce *Controfirma*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962
- ESPOSITO C., *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Carlo Arturo Jemolo*, III, Giuffrè, Milano, 1963
- ESPOSITO C., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964
- FABRIZZI F., *Gli "esclusi" dai conflitti tra poteri dello Stato*, in www.federalismi.it, 2011
- FADDA E., BENZA P.E., Note a B. WINDSCHEID, *Diritto delle pandette*, I, Utet, Torino, 1902
- FAUCCI R., *Luigi Einaudi*, Utet, Torino, 1986
- FERRARA G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1956
- FERRARA M., *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella*, in *Federalismi.it*, 6, 2018
- FERRARA M., *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- FERRARI G., *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956
- FERRARI G., *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967
- FILIPPETTA G., *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4, 2012
- FLORIDIA G.G., SORRENTINO F., *Interna corporis*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, 1989
- FOUCAULT M., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, trad. it. a cura di A. Tarchetti, Einaudi, Torino, 1975 (ed. orig. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 1975)
- FODERARO S., *La personalità inter-organica*, Cedam, Padova, 1957
- FOIS C., *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973
- FRANCHINI G., *La delegazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1958

- FROSINI T.E., *Scioglimento (delle Assemblee parlamentari)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006
- FROSINI T.E., PETRILLO P.L., *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006
- FUSARO C., *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998
- FUSARO C., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 2, 1999
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008
- FUSARO C., *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2013
- FUSARO C., *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quad. cost.*, 3, 2015
- GALEOTTI S., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Vita e Pensiero, Milano, 1949
- GALEOTTI S., *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, in *Dir. soc.*, 1979
- GALEOTTI S., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983
- GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992
- GALEOTTI S., PEZZINI B., *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Utet, Torino, 1997
- GALIZIA M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962
- GALIZIA M., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico Serafini*, 1963
- GALLI C., *Lo sguardo di Giano. Saggi su Carl Schmitt*, Il Mulino, Bologna, 2008
- GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi*, I, Giuffrè, Milano, 2011
- GALLIANI D., *Metodo di studio e "settennato" di Napolitano*, in *Quad. cost.*, 1, 2013
- GALLUCCI E., *L'esercizio del potere di grazia. Regole e prassi del procedimento per la concessione della clemenza individuale*, Giuffrè, Milano, 2016
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2002
- GIANELLO S., *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 2, 2013
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1950
- GIANNINI M.S., *Prefazione a G. BURDEAU, Il regime parlamentare*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950
- GIANNINI M.S., *Intervento in AA.VV. Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961
- GIANNINI M.S., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1993
- GIERKE O., *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung (1887)*, Weidmann, Berlin, 1963
- GIGLIOTTI A., *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Giuffrè, Milano, 2010
- GIROTTO D., *Obbligatorietà costituzionale, tutela minima dei diritti e irreversibilità dell'attuazione dei principi*, in *Giur. cost.*, 3, 2000

- GIUPPONI T.F., *Le esternazioni di Cossiga di fronte alla Corte di Cassazione*, in *Quad. cost.*, 2000
- GIUPPONI T.F., *Immunità presidenziale e Corte costituzionale: nelle mani di Ciampi la sorte delle esternazioni di Cossiga?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2002
- GIUPPONI T.F., *Il potere di grazia e il "caso Sofri": a chi spetta l'ultima parola?*, in *www.forum-quadernicostituzionali.it*, 2003
- GIUPPONI T.F., *Il potere di grazia e il "caso Sofri": (ir)responsabilità ministeriale o (ir)responsabilità presidenziale?*, in *Quad. cost.*, 4, 2003
- GIUPPONI T.F., *Uno, nessuno e centomila. Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004
- GIUPPONI T.F., *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005
- GIUPPONI T.F., *Il potere di grazia e la sua (ir)responsabilità. Le possibili ragioni di inammissibilità del conflitto, tra leale collaborazione e controfirma ministeriale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006
- GIUPPONI T.F., *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è, la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006
- GIUPPONI T.F., *Il Governo nel sistema bipolare*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008
- GIUPPONI T.F., *La Corte e l'insindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014
- GIUPPONI T.F., *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero un bilanciamento impossibile)*, in *Dir. pen. cont.*, 2014
- GIUPPONI T.F., *Ancora sui reati ministeriali: i casi «Berlusconi» e «Mastella» davanti alla Corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione*, in *GiC*, 2012
- GORLANI M., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e valenza politica della grazia*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006
- GORLANI M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012
- GRANDI F., *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giur. cost.*, 6, 2010
- GRASSO P., *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1961
- GRASSO P.G., *Appunti sulla responsabilità aquiliana del Presidente della Repubblica in caso di "esternazioni"*, in *Diritto e Società*, 1999
- GRISOLIA M.C., *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986
- GRISOLIA M.C., *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1992
- GRISOLIA M.C., *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007
- GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato in un sistema maggioritario*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlasare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, I, Delle fonti del diritto*, Jovene, Napoli, 2009
- GRISOLIA M.C., *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, 1, 2011
- GROPPI T., *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- GROSSI P., *L'invenzione della Costituzione: l'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2016

- GUARINO G., *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 3, 1947
- GUARINO G., *Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali*, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1948
- GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951
- GUARINO G., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro It.*, IV, 1953
- GUZZETTA G., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014
- JELLINEK G., *La dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949
- JEMOLO C.A., *Organo dello Stato e persone giuridiche pubbliche*, in *Lo Stato*, 1931
- KANTOROWICZ E.H., *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale (The King's Two Bodies*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1957), Einaudi, Torino, 2012
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1952
- KELSEN H., *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen, Mohr, 1911), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997
- LABRIOLA S., *Presidente della Repubblica, struttura di governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 2, 1985
- LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986
- LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Jovene, Napoli, 2004
- LANCHESTER F., *Le istituzioni surriscaldate e il pericolo della disidratazione*, in *www.federalismi.it*, 3, 2009
- LAVAGNA C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956
- LAVAGNA C., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985
- LAZZARO G., *Reciprocità e consuetudine*, in U. SCARPELLI (a cura di), *La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a N. Bobbio*, Edizioni di Comunità, Milano, 1983
- LIMITI G., *Il Presidente Professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, Luni Editrice, Milano, 2001
- LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013
- LIPPOLIS V., SALERNO G., *La Presidenza più lunga*, Bologna, Il Mulino, 2015
- LEONE S., *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quad. cost.*, 2, 2008
- LEYLAND P., *Constitutional conventions, and the preservations of the spirit of the British Constitution*, in *Rivista AIC*, 4, 2014
- LO CALZO A., *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso della sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2015
- LOMBARDI G., *Dimissioni*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1960
- LUCIANI M., *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997

- LUCIANI M., *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 2, 2007
- LUCIANI M., *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. e dir.*, 2, 2009
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. amm.*, III, Giuffrè, Milano, 2010
- LUCIANI M., *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 2, 2013
- LUGARÀ R., *I regolamenti parlamentari al vaglio dell'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, 4, 2014
- MACCABIANI N., *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure necessarie per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica*, in *Rivista AIC*, 2010
- MACCABIANI N., *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto-legge in materia di spettacolo e poi lo emana*, in *Rivista AIC*, 2010
- MACCANICO A., *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, Il Mulino, Bologna, 2014
- MAINARDIS C., *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, 4, 1997
- MAJORANA G., *La prerogativa del potere di grazia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2012
- MALEATTI E., *La doppia pronuncia sul caso Cossiga: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giur. cost.*, 2004
- MAMMARELLA G., CACACE P., *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2013
- MANETTI M., *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007
- MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del Convegno AIC 2010, Jovene, Napoli, 2012
- MANZELLA A., *Il tentativo di La Malfa*, Il Mulino, Bologna, 1979
- MANZELLA A., *Maggioritario e nuove regole. La missione del Quirinale*, in *la Repubblica*, 23 gennaio 2002
- MARANINI G., *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Roma, 1958
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia (1948-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967
- MARANINI G., *La Costituzione che dobbiamo salvare*, Comunità, Milano, 1961
- MARCENÒ V., *Leterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *www.forumquadernicostituzionali.it*
- MARCHETTI G., *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017
- MARINI F.S., *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, in *Giur. cost.*, 2000
- MARIOTTI M., *La condanna della Corte di Strasburgo contro l'Italia sul caso Abu Omar*, in *Dir. pen. cont.*, 23 febbraio 2016
- MAROLDA G., *Se per "sicurezza" e per "semplificare" c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla "leale collaborazione" tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2019
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957
- MARTINES T., *Governo parlamentare e democratico*, Giuffrè, Milano, 1967
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000

- MARTINES T., *Capo dello Stato e forma di governo parlamentare in Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007
- MASTROPAOLO A., *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, 4, 2013
- MAZZIOTTI M., *Osservazioni sulla sentenza n. 1/2013 con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, in *Giur. cost.*, 2013
- MAZZONI HONORATI M.L., *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1978
- MENCARELLI A., *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. it.*, I, 1996
- MENDOZA J., *Il procedimento di grazia nell'ordinamento costituzionale, processuale e nella prassi*, in *Doc. giust.*, 1997
- MERLINI S., *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti della Costituente sull'elezione del Senato della Repubblica)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014
- MESCHINI P., *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1974
- MESCHINI P., *Il Segretario generale della Presidenza della Repubblica*, in *Studi senesi*, 1, 1996
- MIDIRI M., *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989
- MIDIRI M., *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999
- MIDIRI M., *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000
- MIDIRI M., *Art. 89*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006
- MIDIRI M., *I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri*, 2014
- MIELE G., *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962
- MINO S., *La responsabilità penale del direttore alla luce del cd. caso Sallusti: spunti di riflessione e proposte di riforma*, in *Foro it.*, 2012
- MODUGNO F., *voce Poteri (Divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, Torino, 1966
- MODUGNO F., *Rassegna critica sulle sentenze sul referendum (Anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in *Giur. cost.*, 1981
- MODUGNO F., *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parl.*, 3-5, 1987
- MODUGNO F., *Costituzione I) teoria generale*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1988
- MONTESQUIEU, *L'esprit de lois*, I, lib. XI, cap. VI (trad. it. di B. Boffito Serra), Rizzoli, Milano, 1989
- MORELLI A., *Il re*, Zanichelli, Bologna, 1889
- MORELLI A., *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 marzo 2013
- MORRONE A., *"Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMBENI (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano, 1999

- MORRONE A., *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *il Mulino*, 4, 2003
- MORRONE A., *Potere e responsabilità nella concessione della grazia*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006
- MORRONE A., *Prassi e giustizia costituzionale*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008
- MORRONE A., *Sono ammissibili i nuovi referendum elettorali?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2008
- MORRONE A., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013
- MORRONE A., *Leguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 1, 2014
- MORRONE A., *Exit porcellum*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014
- MORRONE A., *Le trasformazioni costituzionali: un altro modo per leggere il processo delle riforme in Italia*, Giappichelli, Torino, 2016
- MORRONE A., *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018
- MORRONE A., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019
- MORTATI C., *Per una teoria dello Stato fascista*, in *Archivio di studi corporativi*, 1939
- MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1962
- MORTATI C., *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1962
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1963
- MORTATI C., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Edizioni "Ricerche", Roma, 1965
- MORTATI C., *Costituzione italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1965
- MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973
- MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, in *Arch. giur.*, 1957
- MOTZO G., *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974
- MOTZO G., *Messaggio (potere di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1977
- MOTZO G., DE MARCO E., FRANCHINI M., ROSSI MERIGHI U., *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, Edizioni del Sole 24 Ore, Milano, 1988
- NIGRO G., *Studi sulla funzione organizzatrice dell'attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1961
- NIGRO G., *Studi sulla funzione organizzatrice*, Giuffrè, Milano, 1966
- NOCILLA D., *Aspetti del problema relativo ai rapporti tra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968
- NOCILLA D., *Autonomia, coordinamento e leale cooperazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998
- OCCHIOCUPO N., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973
- OCCHIOCUPO N., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. cost.*, I, 1980
- OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giur. it.*, 1985
- OCCHIOCUPO N., *"Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1986
- OCCHIOCUPO N., *Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma, 1991

- OCCHIOCUPO N., *Organi costituzionali e teologia dei corpi separati dello Stato*, in *Rass. parlam.*, 1, 2015
- OLIVETTI M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *AA.VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015
- OLIVIERI SANGIACOMO V., *Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 1954
- ONIDA V., voce *Giurisdizione speciale*, in *Noviss. dig. it., Appendice*, III, Torino, 1982
- ORIGONE V., *Provvedimenti regi e sul rapporto d'impiego*, in *Rivista Pubblico Impiego*, 2, 1943
- ORLANDO V.E., *Lista civile*, in *Nuovo Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, 1900
- ORLANDO V.E., *Immunità parlamentare ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Riv. dir. pubbl. e pubbl. amm.*, 1933
- ORLANDO V.E., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940), coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940
- ORLANDO V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. giur.*, 1889, ora in *Id., Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940
- ORLANDO V.E., *Lo Stato rappresentativo e i suoi organi*, in *Scritti di diritto pubblico generale*, 1946
- PACE A., *L'incostituzionalità dell'emendamento blocca-processi*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.com*, 2008
- PACE A., *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, 1, 2013
- PACE A., *Intervento orale come difensore della Procura della Repubblica nel conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2013
- PACE A., *Le due Corti ed il caso Abu Omar*, in *Giur. cost.*, 2014
- PACE A., *La condanna del Porcellum*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it*, 2014
- PACELLI M., GIOVANNETTI G., *Il colle più alto. Ministero della Real Casa, Segretario Generale, Presidenti della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017
- PADULA C., *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di «leale cooperazione»: un bilanciamento mancato*, in *Giur. cost.*, 2000
- PAGANO F.F., *Gli organi di rilevanza costituzionale di tipo «magistratuale» e l'indipendenza rafforzata della Corte dei conti nei confronti del Governo*, in *Consulta Online*, 3 dicembre 2018
- PALERMO P., WOELK J., *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005
- PALADIN L., *Governo italiano*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1988
- PALADIN L., *Sulla natura dei «regolamenti presidenziali» disciplinanti il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1991
- PALADIN L., *I regolamenti presidenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996
- PANEBIANCO M., *Gli atti di «colegislazione»*, Giuffrè, Milano, 2012
- PANUNZIO S., *I regolamenti della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1970

- PAPPAGALLO C., *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur.*, XXII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990
- PASSAGLIA P., *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 3, 2014
- PEDULLÀ L., *Alla ricerca del senso costituzionale dell'emendamento blocca processi*, *www.forum-quadernicostituzionali*, 2008
- PEGORARO L., *Diritto pubblico comparato e scienza politica: per una relazione egualitaria*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, BUP, Bologna, 2008
- PELELLA G., *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in AA.VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, I, Roma, 2013
- PELLIZZONE I., *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2010
- PELLIZZONE I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 1, 2013
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Sui caratteri dell'interpretazione costituzionale in relazione ai soggetti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Giuffrè, Milano, 1970
- PERLINGIERI P., *Commento alla Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997
- PEZZINI B., *Ora per quando? Ipotesi di inammissibilità del ricorso per tardività*, in AA.VV., *Il "Caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Atti del Convegno (Ferrara, 14 febbraio 2003), Ferrara, 2003
- PIAZZA M., *Consuetudine e diritto costituzionale scritto. Dalla teoria generale all'ordinamento italiano*, Aracne, Roma, 2008
- PICCIONE D., *Il primo messaggio di rinvio di legge alla Camere da parte del Presidente Napoletano. L'art. 74, comma 1, Cost., tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010
- PICELLA N., *Luigi Einaudi nel ricordo di un suo collaboratore. Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, I, Vallecchi, Firenze, 1969
- PIGNATELLI N., *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e "inattualità" costituzionale della controfirma ministeriale*, in *www.forumcostituzionale.it.*, 2005
- PINELLI C., *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *www.rivistaaic.it.*, 1, 6 febbraio 2015
- PINTO F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 2, 1980
- PIROZZOLI A., *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013
- PISANESCHI A., *Nuovi criteri in tema di legittimazione dei singoli ministri e di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Gius. civ.*, 5, 1996
- PISANI D., *Dossier sul potere di grazia*, Cedam, Padova, 2006
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996
- PIZZORUSSO A., *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989
- PIZZORUSSO A., *Il sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Jovene, Napoli, 1993
- PIZZORUSSO A., *La discutibile immunità del Presidente linguacciuto*, in *Giur. cost.*, 1998
- PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto*, in V. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile. Disposizioni di legge in generale (art.1-9)*, Zanichelli, Bologna, 2011

- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 2016
- PREDIERI A., *Il Consiglio Supremo di Difesa ed i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Giuffrè, Milano, 1958
- PREUSS H., *Ueber Organpersonlichkeit*, in *Schmollers Jahrb.*, XXVI, 1902
- PROVIDENTI E. (a cura di), *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. L'attività degli Uffici nel settennato Einaudi, 1948-1955*, Bulzoni, Roma, 1992
- PUGIOTTO A., *Legge Gasparri: cronaca di un «rinvio» annunciato*, in *Dir. e giust.*, 1, 2004
- PUGIOTTO A., *Ben oltre il caso Cossiga: le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004
- PUGIOTTO A., *Veto players e dinamiche istituzionali nella vicenda del lodo Maccanico*, in *Quad. cost.*, 2, 2004
- PUGIOTTO A., *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Forum di Quad. cost.*, 6 giugno 2006
- PUGIOTTO A., *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivista AIC*, 1, 2011
- PUGIOTTO A., *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Rivista AIC*, 2, 2013
- PUGLIATTI S., *Il rapporto giuridico unisoggettivo*, in *Id.*, *Diritto civile. Metodo-Teoria-Pratica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1951
- QUINTAVALLE R., *Il potere di grazia secondo prassi e consuetudini costituzionali. La sua attualità nel vigente sistema penale*, in *Cass. pen.*, 2001
- RACIOPPI E., *Il sindacato giudiziale sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Utet, Torino, 1909
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1949
- RAZZANO G., *La mozione di sfiducia al singolo ministro: il caso Mancuso*, in *Riv. amm.*, 5, 1996
- REPOSO A., *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semi-presidenziale*, Giappichelli, Torino, 1997
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967
- RESCIGNO G.U., *Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1978
- RESCIGNO G.U., *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978
- RESCIGNO G.U., *Capo dello Stato e forme di governo nel pensiero di Carlo Esposito*, in *Giur. cost.*, 1, 1991
- RESCIGNO G.U., *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 3, 2006
- RESCIGNO G.U., *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008
- RIVOSECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene «imposta» nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2017
- RODRIGUEZ M., *Dalle dimissioni del quarto Governo Andreotti alla formazione del quinto Governo Andreotti ed allo scioglimento delle Camere*, in *Giur. cost.*, 1, 1979
- ROMA G., *Un altro passo verso l'inviolabilità del Presidente della Repubblica? (Il caso della intercettazione telefonica cd. Indiretta del Presidente Scalfaro)*, in *Giur. cost.*, 1999
- ROMANO S., *Prolusioni e discorsi accademici*, Modena, presso l'Università degli Studi, 1931

- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943
- ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947
- ROMANO S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in ID., *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1950
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969
- ROMBOLI R., *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in AA.Vv., *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di A. Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005
- ROMBOLI R., *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1, 2011
- ROSSI M., *Lineamenti di giustizia penale costituzionale*, Priulla, Palermo, 1954
- ROVERSI MONACO F., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1970
- RUGGERI A., *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in *Politica e Diritto*, 1996
- RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997
- RUGGERI A., *L'ex Presidente della Repubblica come potere dello Stato e le sue (pseudo)esternazioni davanti alla Corte*, in AA.Vv., *Il "Caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Atti del Convegno (Ferrara, 14 febbraio 2003), Ferrara, 2003
- RUGGERI A., *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Della organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2006
- RUGGERI A., *Competenze legislative (riparto delle)*, in *Il Diritto, Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, III, 2007
- RUGGERI A., *Teorie e "usi" della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2007
- RUGGERI A., *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2008
- RUGGERI A., *La "materia costituzionale", i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in *Rivista AIC*, 4, 2017
- RUINI M., *Relazione all'Assemblea*, in *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958
- RUOTOLO M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3, 2021
- SACCO R., *Il profilo della delega amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1970
- SACCO F., *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.*, 2004
- SALVATORELLI L., MIRA G., *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1964
- SANDULLI A.M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 3, 1950
- SANDULLI A.M., *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*, Jovene, Napoli, 1984
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989
- SALVI G., *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2009
- SARTORI G., *Seconda Repubblica? Sì ma bene*, Rizzoli, Milano, 1992

- SATTA V., *Il problema del rapporto tra leggi costituzionalmente e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Quaderni Regionali*, 2, 2004
- SCACCIA G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, 1, 2011
- SCACCIA G., *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano*, in *Rivista AIC*, 3, 2013
- SCACCIA G., *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 1, 2013
- SCACCIA G., *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014
- SCACCIA G., *Il re della Repubblica*, Mucchi, Modena, 2015
- SCHMITT C., *Le categorie del politico, l'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), Il Mulino, Bologna, 1972
- SCHMITT C., *Il custode della Costituzione (Der Hüter der Verfassung, 1931)*, Giuffrè, Milano, 1981
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione* (1928), Giuffrè, Milano, 1984
- SCHMITT C., *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica* (1931), Il Mulino, Bologna, 2013
- SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Roma, 2008
- SELVAGGI E., voce *Grazia (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XV, 1989
- SICLARI M., *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2003
- SILVERIO S., *La consuetudine nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4, 2014
- SILVESTRI G., *L'attività interna della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950
- SILVESTRI G., *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al Governo della crisi*, in Id. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno (Messina-Taormina 25, 26, e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985
- SILVESTRI G., *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988
- SORRENTINO A.C., *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. merito*, 2008
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2015
- SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1994
- SPADARO A., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3, 1998
- SPADARO A., *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le ragioni di Napolitano*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2009
- SPADARO A., *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.*, 17 settembre 2018, ora anche in *Quad. cost.*, 1, 2019
- SPAGNA MUSSO E., *Il viaggio del Presidente della Repubblica negli Stati Uniti e nel Canada*, in *Rass. dir. pubbl.*, I, 1956
- SPAGNA MUSSO E., *Cronache di una crisi di governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rass. dir. pubbl.*, 3, 1957

- SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale. I. Principi generali*, Cedam, Padova, 1979
- SPERTI A., *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010
- SPERTI A., *Una soft law costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1, 2012
- SPERTI A., *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 febbraio 2013
- STANCATI P., *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989
- TABARRO P., *L'attività di esternazione del Presidente della Repubblica: spunti evolutivi in una recente decisione giurisprudenziale*, in *Rass. parlam.*, 2, 1998
- TEBALDI M., MASTIO M., *Le esternazioni del Capo dello Stato fra prima e seconda repubblica. Un'indagine politologica*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 14, 2003
- TEBALDI M., *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2005
- TESAURO A., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Utet, Torino, 1960
- TESSITORE F., *Crisi e trasformazioni dello Stato: ricerche sul pensiero gius-pubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1988
- TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 10, 2014
- TIMIANI M., *Crisi e formazione dei governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008
- TIMIANI M., *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "otto dettatura" della prassi*, in *Quad. cost.*, 2, 2008
- TIMIANI M., *Lo scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *AMS*, 2008
- TIMIANI M., *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, in *Forum di Quad. cost.*, *www.forumcostituzionale.it*, 2008
- TIMIANI M., *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *Forum di Quad. cost.*, 8 febbraio 2013
- TODD A., *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, prefazione di A. Brunialti, III, Utet, Milano, 1886
- TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Cedam, Padova, 1931
- TOSI S., *La prima volta*, in *La Nazione*, 26 giugno 1981
- TURCHI P., *Brevi note sull'autonomia normativa del Presidente della Repubblica*, in *I TAR*, II, 1982
- VALENTINI A., *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965
- VEDASCHI A., *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Cass. Pen.*, 2014
- VERONESI P., *Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997
- VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte*, Giuffrè, Milano, 1999
- VERONESI P., *Le due fasi del potere (presidenziale) di grazia*, R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006
- VIGANÒ F., *La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013

- VIGIANI M., *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario, con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma 2008
- VIRGA P., *I reati ministeriali*, in *Jus*, 1954
- VOLPI M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983
- VOLPI M., *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997
- VOLPI M., *Forme di governo*, in L. PEGORARO, *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009
- VOLPI M., *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016
- 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 *Rivista AIC*, 2, 2013
- WILKINSON B., *The Political Revolution of the Thirteenth and Fourteenth Centuries in England*, in *Speculum*, XXVI, 1949
- WOLFF H.J., *Rechtssubjekt und Rechtsperson*, in *Arch. Civ., Prax.*, CCXVII, 1927
- ZAGREBELSKY G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968
- ZAGREBELSKY G., *Grazia*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970
- ZAGREBELSKY G., *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970
- ZAGREBELSKY G., *Sulla consuetudine costituzionale nel sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1970
- ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto italiano*, Utet, Torino, 1984
- ZAGREBELSKY G., *Società-Stato-Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1988
- ZAGREBELSKY G., *Correttezza costituzionale*, voce *Enciclopedia del Diritto*, IX, Giuffrè, Milano, 1989
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il Sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990
- ZAGREBELSKY G., *Premessa a C. MORTATI, La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998
- ZANOBINI V., *Corso di diritto amministrativo*, IV, Giuffrè, Milano, 1948
- ZANON N., *La controfirma ministeriale come garanzia (ovvero del diritto costituzionale adatto al mondo reale e non al migliore dei mondi possibili)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarietà ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006
- ZANZUCCHI E., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1941

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI E., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOLZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI E., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI E., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI E., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggio*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI E., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SCUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.

102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI E., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.

152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESÌ N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandri e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizzazione legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GIEE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.

194. BRIGUGLIO F., *"Fideiussoribus succurri solet"*, 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.

238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad erudiam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CALANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI F., *Le "clause generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L'homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (sec. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.

279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. LEGNANI ANNICHINI A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstita in età tardoantica e giustiniana*, 2021.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Έχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρίᾳ*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. MORRONE A., MOCHEGIANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.
315. BONETTI T., *La partecipazione strumentale*, 2022.

316. GUARNIERI E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. CAVINA M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. PACILLI M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. CALCAGNILE M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
321. TOMER A., *'Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. CALETTI G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. MULAZZANI G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. VISCONTI A.M., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. PEDULLÀ L., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'ANGELO G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. DE PETRIS A.L., *Il principio servitus in faciendo consistere nequit e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. MEDICO F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. SANTANGELO A., *Uno studio sui delitti di turbativa*, 2023.
330. ALBANESE A., *Quod nullum est nullum producit effectum? I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. PONTORIERO I., VEGLIA M. (a cura di), *«E sarai meco senza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. GUSTAPANE A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. GRAZIADEI M., TIMOTEO M., CARPI A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. SERENI LUCARELLI C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. MAROLDA G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.

Finito di stampare nel mese di maggio 2024
per i tipi di Bologna University Press

L Il Quirinale è considerato un fondamentale crocevia della vita politica-istituzionale del parlamentarismo italiano, simile a tratti a un metronomo, e a tratti a un vero e proprio facilitatore, se non quasi un epicentro decisionale delle dinamiche istituzionali.

Tutto ciò presenta una sua forma e fruibilità, se si guarda all'“output” presidenziale, a ciò che il Presidente esterna nelle sue più svariate forme, che difficilmente possono cristallizzarsi entro forme tipiche. Diviene, perciò, fondamentale, per meglio chiarire il perché di determinati “output” e lo scolpire evolutivo della sua posizione costituzionale, fare luce sulla meccanica interna, sulle modalità di lavorazione degli “input” presidenziali e dei loro punti di contatto con gli organi di indirizzo politico: un'indagine dietro le “quinte” del Quirinale.

Gianluca Marolda è Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche-Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. La sua attività scientifica si è concentrata sullo studio della forma di governo parlamentare italiano e sul ruolo del Presidente della Repubblica. Già assegnista di ricerca presso il medesimo Dipartimento, all'attività di ricercatore ha affiancato esperienze di stage e di funzionario pubblico presso istituzioni italiane ed europee. Attualmente è Dirigente pubblico di II fascia presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, a seguito dell'VIII Corso-concorso per l'accesso ai ruoli dirigenziali delle Amministrazioni dello Stato presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ISBN 979-12-5477-419-9



9 791254 774199

€ 30,00