

Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*

di Antonio Ruggeri

*Eliminato tutto quello che è impossibile,
quel che rimane, per quanto improbabile,
è la verità*

Sherlock Holmes

SOMMARIO: 1. Irrisolte contraddizioni teoriche e basi metodiche assiomaticamente fissate negli studi correnti in tema di controfirma e il circolo, vizioso ovvero virtuoso, in cui si immettono la ricostruzione del ruolo di un organo e l'analisi degli atti dallo stesso adottati. – 2. La tipologia degli atti presidenziali (con particolare riguardo a quelli c.d. “duumvirali”) e gli oscillanti inquadramenti teorici della controfirma tra *teoria minimale* e *teoria massimale della Costituzione*. – 3. Critica di talune ricostruzioni correnti della controfirma e confutazione della tesi favorevole al riconoscimento della categoria degli atti “duumvirali”, nella cui struttura inammissibilmente si assume che possano reciprocamente integrarsi e fondersi volizioni per natura eterogenee. – 4. La mancanza di senso alcuno della controfirma apposta agli atti sostanzialmente presidenziali. – 5. (Segue): Le contraddizioni insite in una lettura preorientata dell'art. 89 e una diversa proposta ricostruttiva qui patrocinata, favorevole a sgravare gli atti sostanzialmente presidenziali dell'onere della controfirma. – 6. Con la controfirma per i soli atti sostanzialmente governativi, ogni cosa torna al proprio posto. – 7. Una notazione finale, di teoria della Costituzione, volta a mediare, in vista della loro paritaria soddisfazione, tra le pretese di affermazione del diritto costituzionale e l'aspirazione all'autodeterminazione della politica.

1. Forse non v'è tema di diritto costituzionale che non si presti ad essere riguardato dal punto di vista della teoria (anzi, di *una* teoria) della Costituzione; per strano, però, che possa sembrare, assai poco di frequente viene adottato quest'angolo visuale, particolarmente illuminante e fecondo, idoneo a dar vita ad esiti ricostruttivi suscettibili di irradiarsi a raggiera anche in campi di esperienza assai distanti da quello inizialmente coltivato.

Nel caso, poi, della controfirma, la stranezza appare ancora più evidente. Come si sa, l'istituto è infatti stato studiato – praticamente da sempre – sul terreno delle vicende della forma di governo, mentre è stato (a mia opinione, indebitamente) trascurato il versante della forma di Stato, che pure avrebbe potuto (e, forse, oggi più di ieri potrebbe) mostrarsi promettente di interessanti, inusuali sviluppi teorici¹. Come pure è assai noto, il passo dall'analisi delle esperienze di ordine politico-istituzionale alla riflessione di respiro teorico-generale è assai breve, ferma nondimeno la (relativa) autonomia che l'una e l'altra reciprocamente rivendicano (e, fino ad un certo punto, effettivamente possiedono).

Malgrado la sua storia antica, sia come pratica delle relazioni interorganiche e sia come oggetto di sistemazione teorica², la controfirma si presenta a tutt'oggi quale un

* L'a. è particolarmente lieto di offrire il suo piccolo contributo alla raccolta degli *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, studiosa insigne, persona di straordinaria umanità, cara amica.

¹ Un esempio di quanto si viene ora dicendo può vedersi più avanti, a riguardo delle cause giustificative dello scioglimento anticipato delle Camere, laddove riviste al piano dei rapporti tra comunità governata e apparato governante ed alla luce dei principi-valori fondamentali dell'ordinamento (primo su tutti, quello democratico).

² Riferimenti possono, tra gli altri, aversi da M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1982, 119 ss.; S. BONFIGLIO, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997, nonché, volendo, anche dal mio *Struttura costituzionale del Governo e “ragioni” della*

oggetto misterioso; diciamo meglio, *largamente* misterioso e, dunque, bisognoso di essere ulteriormente esplorato, nella sua stessa struttura costitutiva oltre che nelle sue multiformi movenze. Ciò che forse maggiormente pesa al fine della sua lineare ricostruzione, più ancora della esistenza di talune irrisolte contraddizioni e di una complessiva opacità di tratti, è l'assunzione a base di partenza dei ragionamenti fatti dagli studiosi che ne hanno trattato (anche di coloro che maggiormente ne hanno approfondito lo studio) di talune premesse metodico-teoriche assiomaticamente fissate. Un dato, questo, che, come tenterò di mostrare, mi pare accomuni dottrine pure reciprocamente, marcatamente divergenti, quale quella c.d. "monofunzionale" o l'altra "polifunzionale".

Si dà, per vero, una spiegazione (se non pure una giustificazione) di questo stato di cose, in ultima istanza riconducibile al circolo in cui sembrano disporsi ed avvolgersi il *ruolo* di un organo (qui, un organo dai connotati complessivamente sfuggenti, il Presidente della Repubblica³), per un verso, e, per un altro verso, la *natura* dei singoli atti dallo stesso adottati. L'uno, infatti, da un certo punto di vista, parrebbe essere la risultante ovvero la sintesi espressiva di questi ultimi, per come intesi sia per effetto delle indicazioni offerte dal dettato positivo che alla luce delle esperienze in concreto maturate; d'altro canto, gli atti risentono della previa (non di rado, preconcepita) configurazione del ruolo. Gli atti medesimi, poi, proiettano la loro immagine (o la loro ombra) gli uni sugli altri, variamente in una certa misura influenzandosi a vicenda.

Un circolo che – qui è il primo punto di carattere metodico bisognoso di essere messo a fuoco – può essere *vizioso* ovvero *virtuoso*, una volta che si convenga – come a me pare si debba – a riguardo della possibilità (ed anzi della doverosità) di percorrere a doppio verso di marcia l'itinerario che porta dal ruolo agli atti, in senso sia discendente che ascendente dunque. E, invero, non ci si può nascondere che l'analisi degli atti muova pur sempre da una certa idea (diciamo pure, da una *precomprensione*) del ruolo, seppur alle volte assai confusa ed approssimativa, bisognosa pertanto di ricevere le necessarie conferme e, se del caso, le opportune correzioni proprio da quella analisi. È innegabile, infatti, che gli esiti delle indagini compiute sugli atti, su ciascuno di essi come pure sull'insieme dagli stessi composto, hanno un loro "ritorno" sulla (ri)considerazione del ruolo, obbligando alle volte a corposi rifacimenti delle stesse premesse poste a base della sua definizione.

2. La sistemazione degli atti presidenziali è, per un verso, espressione di un certo inquadramento di talune vicende storico-politiche, peraltro ad oggi non in tutto spiegate in taluni loro passaggi e fatte oggetto di controverse valutazioni sia da parte dei cultori di discipline diverse (e, segnatamente, degli storici, dei politologi, dei giuristi) che in seno ad

controfirma del Premier, in *Quad. cost.*, 2/1982, 329 ss.

³ Diffuso il convincimento che ciò si debba, oltre che a talune timidezze espressive degli enunciati della Carta, al carattere monocratico della carica, che naturalmente si presta alla propria incessante riconformazione interna in forza degli *accidents of personality* [è stato efficacemente detto che, a motivo delle strutturali carenze del dettato costituzionale, l'istituzione presidenziale si presenta sotto più aspetti come «eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto, sul piano delle realtà prettamente politiche»: L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV (1986), 236].

Un quadro di sintesi delle varie opinioni a riguardo del ruolo del Presidente della Repubblica può ora vedersi in M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 59 ss. e, con particolare riferimento alle ricostruzioni della più risalente dottrina, M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008, 347 ss. Utili indicazioni possono infine aversi, con specifica attenzione agli svolgimenti dell'esperienza, dai contributi ora riuniti in AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, in *Ann. dir. cost.*, 2008 (e *ivi*, part., per una valutazione d'insieme, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, 23 ss.).

una stessa disciplina. Per un altro verso, qui di particolare rilievo, è figlia di modi parimenti diversi d'intendere la Costituzione, specie nei suoi rapporti con la politica, all'affannosa, problematica ricerca di un equilibrio tra l'una e l'altra tanto necessario quanto però arduo da conseguire e preservare.

La differenziazione degli atti, specie di quelli che si situano ai poli opposti, in quanto considerati sostanzialmente presidenziali ovvero governativi, riassume in sé ed emblematicamente esprime il senso complessivo di una nota esperienza che ha portato, pur tra alterne vicende, da un canto, al transito di poteri di direzione politica dal Monarca al Governo, una volta reciso il cordone ombelicale che originariamente legava il secondo al primo, e, da un altro canto (e allo stesso tempo), a mantenere in capo all'uno taluni poteri considerati essenziali al fine del mantenimento dell'equilibrio del sistema. Poteri che hanno col tempo subito una profonda trasformazione interna⁴, caricandosi dunque di valenze significativamente diverse rispetto a quelle dapprima possedute, nel mentre il *genus* dagli stessi composto, pur depauperato di alcuni elementi, si è però significativamente arricchito di nuovi, venuti a caratterizzare il diverso ruolo configurato dalla Carta repubblicana per il Capo dello Stato.

In questo contesto, la categoria più ambigua (ed anzi, come dirò a momenti, internamente contraddittoria) è data dagli atti c.d. "duumvirali" (o complessi), nei quali nondimeno forse nel modo più emblematico si specchia l'antico, precario equilibrio tra un Capo dello Stato non in tutto privato delle tradizionali prerogative ed un Governo ormai chiamato ad assumere *pleno iure* le responsabilità connesse alla direzione politica. Sono atti dal doppio volto, la cui struttura risulta da un *mix* di volizione e controllo, secondo dosaggi variabili a seconda delle congiunture, della "funzione" di volta in volta esercitata dal singolo atto in rapporto al contesto in cui si iscrive ed opera, dello scopo perseguito.

Per chi crede nell'articolazione degli atti presidenziali in "tipi", la categoria da ultimo rammentata è quella che presenta la maggiore adattabilità alle circostanze, in essa dunque venendo emblematicamente rappresentata una dinamica interistituzionale che ha, di certo, nella Carta un punto di riferimento obbligato, un alveo entro cui scorrere ovvero una cornice entro cui stare, ma che pure è attraversata da un moto interno incessante, che la porta ad assumere forme continuamente cangianti e non sempre nitidamente visibili.

La categoria è stata fatta – come si sa – oggetto di un complessivo ripensamento da una raffinata dottrina⁵, assumendo però sembianze assai diverse da quelle

⁴ Si pensi, per tutti, alla concessione della grazia: atto assegnato alla competenza del Sovrano dallo Statuto albertino ma di fatto sostanzialmente "complesso" durante la stagione liberale, praticamente governativo nell'esperienza repubblicana quale maturata fino a pochi anni addietro, finalmente tornato da ultimo ad essere attratto nell'orbita delle decisioni presidenziali (se ne tornerà rapidamente a dire, per taluni aspetti, più avanti).

⁵ Il riferimento è, com'è chiaro, agli studi di C. ESPOSITO, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, Milano, 1962 e *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, X (1962), 285 ss., alla cui impostazione si sono quindi rifatti, con originali sviluppi, G.U. RESCIGNO (in molti scritti, tra i quali *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972; *sub art. 87*, in *Comm. Cost.*, Bologna - Roma, 1978 e, più di recente, nell'intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 493 ss.), e altri studiosi ancora [tra i quali, G. ZUCCALÀ, *Irresponsabilità del Presidente della Repubblica e tutela penale*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 757 s.; G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, 1974, spec. 152 ss., 164 ss. e 230 ss.; G. FILIPPETTA, *La concezione monofunzionale della controfirma e i tentativi di classificazione degli atti del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di M. Mazzotti di Celso*, I, Padova, 1995, 601 ss.; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Diz. dir. pubbl.*, V (2006), 4452 s.].

La tesi è stata quindi ripresa specie in occasione della vicenda chiusa da Corte cost. n. 200 del 2006, in merito alla quale segnalo qui solo, tra i molti altri, gli interventi al *Dibattito*, sopra cit., e la fine annotazione di C. SALAZAR, *Considerazioni in margine alla sentenza n. 200 del 2006 sul conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia intorno al potere di grazia (ovvero su come il Ministro "rampante" divenne "dimezzato")*, in AA.VV., *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de' Santi*, a cura di A. Pisaneschi e L. Violini, I, Milano, 2007, 537 ss. (con ricco apparato di bibl.). Molto utile, poi, come sempre, il lavoro preparatorio svolto per iniziativa del gruppo dei costituzionalisti ferraresi, i cui esiti possono vedersi in *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di*

originariamente possedute e ricevendo quindi una forma teorica a mio modo di vedere esasperata.

Si dà, ad ogni buon conto, una non secondaria differenza, metodica prima ancora che teorico-ricostruttiva, tra la dottrina cui si è da ultimo fatto cenno e quella favorevole all'esistenza degli atti complessi, quale tipo a sé accanto ai tipi restanti; ed è che l'una è espressiva di un approccio *descrittivo*, l'altra di uno *prescrittivo*. L'una ricostruzione si contenta di constatare (e, fin dove possibile, descrivere) il fatto in sé della collaborazione interorganica e, dunque, considera solo *materialmente* o, diciamo pure, *politicalmente* necessario l'incontro delle volontà degli operatori istituzionali al fine della formazione dell'atto⁶; l'altra, di contro, muove dall'assunto che la collaborazione stessa, *giuridicamente doverosa*, assuma forme tipiche di espressione.

Per l'una dottrina, la competenza risulta, a conti fatti, per intero svuotata di ogni sua possibile valenza: nel fatto della collaborazione i ruoli si annacquano, confondono, smarriscono⁷. Per l'altra dottrina, invece, la competenza mantiene una sua specifica ragion d'essere e funzione: la tipicità dei ruoli è, dunque, preservata nelle singole esperienze di collaborazione, tant'è che è difendibile con gli strumenti di garanzia al riguardo predisposti dall'ordinamento (primo su tutti, il ricorso alla Corte per conflitto di attribuzioni e, laddove ne ricorrano le condizioni, peraltro di sommamente scivoloso accertamento, la sottoposizione del Capo dello Stato al giudizio, ex art. 90 cost.).

La tesi "monofunzionale" porta dunque – volente o nolente – acqua al mulino di una *teoria 'minimale' di Costituzione*: rappresenta, insomma, una Costituzione che si trattiene dal definire, sia pure *per essentialia* (con norme meramente indicative di competenze), le forme ed i limiti della collaborazione prestata da ciascun organo all'altro. La tesi "polifunzionale", di contro, rimarca il significato di siffatta definizione, pur laddove essa sia dalla Carta espressa in modo assai scarno e non compiutamente esplicitato, le statuizioni relative al singolo atto apparendo bisognose di rapportarsi – come si diceva – a quelle relative ad atti diversi e, a conti fatti, all'intero "sistema" cui appartengono, al fine della loro adeguata messa a fuoco.

È interessante notare che la ricostruzione prospettata da Rescigno si presta ugualmente, con le opportune precisazioni, ad essere con profitto utilizzata anche da parte dei seguaci della tesi avversa. Altro è, però, considerare *ogni* forma di collaborazione *per intero* pervasa da convenzioni costituzionali, che dunque giocano in occasione delle singole vicende di collaborazione un ruolo assorbente ed esclusivamente qualificante, ed altro ancora ritenere che – ferma, per Costituzione, la tipizzazione dei ruoli – sul terreno spianato dalle norme definitorie delle competenze vengano quindi a disporsi, componendosi in forme continuamente cangianti, regole di altra natura (e, segnatamente,

clemenza individuale, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, Torino, 2006. Numerosi commenti, infine, oltre che nelle Riviste specialistiche, nei siti *online* (specie in www.associazionedeicostituzionalisti.it, www.forumcostituzionale.it, www.costituzionalismo.it).

⁶ Mentre, poi, la ricostruzione di Esposito si dichiara scettica o non cognitivista a riguardo della possibilità di apprezzare i termini reali della "collaborazione" testimoniata dalla controfirma, la ricostruzione di Rescigno va oltre e, passando all'esame delle convenzioni col tempo formatesi in relazione alle modalità di adozione dei singoli atti, ammette potersi pervenire alla conoscenza, sia pure alle volte sommaria ed incompiuta, delle concrete espressioni della collaborazione in parola.

⁷ Quest'appunto critico è già nei miei *Struttura costituzionale del Governo*, cit., 334 s. e *Commento* al messaggio del Presidente Cossiga sulle riforme istituzionali, in *Giur. cost.*, 5/1991, 3321 s.

Per l'aspetto politico-istituzionale, il timore è duplice: che il Governo possa ostacolare l'esercizio della funzione di garanzia propria del Capo dello Stato e che quest'ultimo possa indebitamente interferire nello svolgimento delle attività di direzione politica (ha, ancora non molto tempo addietro, particolarmente insistito sul rischio della "deriva del sistema verso forme larvatamente semipresidenziali o presidenziali *tout court*" G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 217. Anche ad avviso di V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, 81, «il bipolarismo conflittuale sembra scivolare verso una variante anomala ed ambigua di semipresidenzialismo»).

convenzionali), idonee per la loro parte a dare un indirizzo agli operatori e ad influenzarne variamente l'attività.

Se la Costituzione è, a conti fatti, obbligata a cedere per intero il campo alla politica ed alle sue varie, imprevedibili, esigenze, lo squilibrio tra *regole* (di diritto costituzionale) e *regolarità* (della politica) è palese, irrimediabile. Cosa diversa è, invece, che si dica che le *regole* vi sono e che però possono (e, anzi, devono) essere integrate e *quodammodo* sorrette, anche in cospicua misura, dalle *regolarità*, così come queste rivengono in quelle un orientamento e, allo stesso tempo, il confine invalicabile della loro azione⁸.

Ovviamente, si tratta poi di intendersi a riguardo del rapporto in cui le une regole stanno rispetto alle altre. È chiaro, infatti, che ove il campo coperto dalle norme di diritto costituzionale dovesse risultare estremamente circoscritto, per il corto respiro di cui le stesse si considerino dotate, la distanza tra le dottrine sopra succintamente richiamate risulterebbe di molto accorciata, restando nondimeno fortemente differenziati, metodicamente e teoricamente, i punti di partenza. Di contro, qualora dovesse assegnarsi al dettato costituzionale una non secondaria, per dimensioni ed effetti, capacità generativa di sensi, la distanza suddetta tornerebbe a farsi apprezzare in modo considerevole. Tutto ciò, com'è parimenti chiaro, rimanda tuttavia, di necessità, agli studi sui singoli atti, sia secondo modello e sia (e soprattutto) per le sembianze dagli stessi assunte nel corso di esperienze non di rado confuse ed afflitte da forti oscillazioni e non lievi contraddizioni.

Se ne ha che la tesi favorevole al mantenimento della tipizzazione degli atti non può dirsi, in partenza, espressiva di una *teoria massimale di Costituzione*, siccome metodicamente opposta a quella minimale. Si tratta, infatti, di stabilire quale sviluppo teorico-ricostruttivo si dà alle premesse metodiche, specificamente per ciò che concerne il modo, assai vario nel passaggio da una dottrina all'altra e, alle volte, per una stessa dottrina, dall'uno all'altro atto, con cui *diritto costituzionale* e *diritto politico* si combinano, venendosi pertanto tra di essi a determinare un equilibrio ovvero uno squilibrio nel corso di vicende complesse, il più delle volte – a me pare – refrattarie a farsi rappresentare a mezzo di schemi eccessivamente riduttivi e semplificanti.

Dunque, una teoria della Costituzione, quella di cui si fa portatrice la tesi polifunzionale, di sicuro non minimale, salvo poi a verificare se essa pervenga alla sponda opposta ovvero si situi a mezza via, configurandosi quale teoria autenticamente *mediana*, idonea a far fronte alle esigenze ricostruttive in modo pressante avanzate sia dalle regole che dalle regolarità, ricercandone il reciproco, equidistante appagamento.

3. Quel che nondimeno sento qui di dover dire è che la Costituzione è, sì, di poche parole ma non rimane certo muta, facendo piuttosto sentire la propria voce – con timbro ora più ed ora meno forte e chiaro – circa le possibili forme della “collaborazione” interorganica.

⁸ L'attitudine delle regole convenzionali a porsi quale «specificazione ed inveroamento storico» della «prescrittività costituzionale» è stata, ancora non molto tempo addietro, rilevata da R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, spec. i primi due capp. (e 47 per i riferimenti testuali), che nondimeno non trascura di segnalare la tendenza alla “destabilizzazione” delle regole medesime.

Va, ad ogni buon conto, tenuto presente che il rapporto tra convenzioni e diritto costituzionale scritto può essere riguardato da diversi angoli visuali e, perciò, variamente spiegato: *secondo modello*, in forza cioè del *dover essere* costituzionale, quelle dovrebbero stare in posizione servente rispetto a questo o, come che sia, risultare con esso concilianti; *secondo esperienza*, alla luce dunque di ciò che effettivamente è, di contro, si danno non pochi casi di irriducibile contrasto tra i termini della relazione in parola e, pertanto, di vera e propria sopraffazione delle *regolarità* rispetto alle *regole* (maggiori ragguagli circa i modi in cui complessivamente si svolgono le vicende del diritto costituzionale scritto e del diritto non scritto possono, volendo, aversi dal mio *Scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto*, in *Dir. soc.*, 2/2004, 237 ss. Varî punti di vista al riguardo, ora, in AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, cit., e *ivi*, part., la sistemazione proposta da A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, 9 ss.).

Sul punto, di cruciale rilievo, la tesi prospettata da Esposito appare essere doppiamente carente al piano dell'impostazione metodica, vuoi per il fatto di ambientare l'analisi entro l'*hortus conclusus* dell'art. 89, trascurando le implicazioni di ordine sistematico cui la statuizione in parola dà vita al momento in cui si raccorda con le statuizioni relative ai singoli atti, e vuoi ancora per l'indebita sottolineatura fatta di alcuni frammenti dell'enunciato contenuto nel primo comma del disposto costituzionale, a discapito di altri invece lasciati stranamente nell'ombra.

Che gli atti del Capo dello Stato siano, sia come "tipi" che come atti individui, l'uno diverso dall'altro è un dato che risulta con palmare evidenza anche solo alla prima lettura dell'articolato costituzionale; che tra questi atti ve ne siano alcuni imputabili in modo diretto alla volontà del Capo stesso sembra invero innegabile⁹, secondo quanto peraltro è affermato da una larga schiera di studiosi e – ciò che più conta – attestato da una prassi ormai consolidata, avvalorata da una giurisprudenza essa pure assai ferma e chiara sul punto¹⁰.

Allo stesso modo, di sicuro alcuni atti rivestiti della forma del decreto presidenziale sono, in realtà, espressivi della volontà del Governo, secondo quanto peraltro dichiarato dalla stessa Carta, oltre che conforme a tradizione (sopra tutti, gli atti normativi e, in special modo, quelli aventi forza di legge).

Il dubbio, però, residua per altri atti, peraltro idonei a produrre effetti immediati e diretti sugli sviluppi delle relazioni istituzionali (e, andando ancora oltre, sugli sviluppi delle relazioni tra apparato governante e comunità governata). Non è un caso se proprio gli atti da certa dottrina qualificati come "duumvirali" rientrano tra questi e, segnatamente, la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e lo scioglimento anticipato delle Camere.

Si tocca qui con mano quanto si diceva poc'anzi a riguardo di quei frequenti travasi di sensi da un atto all'altro, la ricostruzione della natura dell'uno incidendo sicuramente (per quanto non sempre dichiaratamente e, alle volte, persino consapevolmente) su quella dell'altro (o degli altri). Gli atti ora richiamati, d'altronde, trovano posto nel medesimo campo di esperienza (quello della gestione delle crisi di governo) e, non di rado, come si sa, hanno modo di venire entrambi a formazione, sia pure secondo un ordine non astrattamente preconstituito¹¹.

Sono note le difficoltà di ordine logico cui va incontro la qualificazione come "complesso" della nomina del Presidente del Consiglio, insuperabile, anche a mia opinione, essendo l'ostacolo costituito dal fatto che il controfirmante non possiede ancora, al momento dell'adozione dell'atto, il titolo che lo legittimerebbe ad apporre la propria firma, titolo che invece gli deriva proprio dall'atto stesso (e solo, dunque, per effetto del suo perfezionamento).

La circostanza, poi, che neppure avrebbe però senso che a firmare fosse il Presidente uscente, vuoi in quanto potrebbe rifiutarsi di firmare (o non essere più in grado di farlo) e vuoi per il fatto che non ha concorso alla nomina e, comunque, non potrebbe essere ormai più chiamato a rispondere dell'atto stesso¹², non appare risolutiva né al fine di dare una giustificazione razionale della soluzione fatta quindi propria dalla legge 400 né al fine di prestare avallo alla qualificazione teorica dell'atto come "complesso".

⁹ ... come a riguardo della nomina dei senatori a vita e di alcuni giudici costituzionali e, ancora, dei messaggi, dei rinvii delle leggi, delle autorizzazioni alla presentazione dei disegni di legge, ecc.

¹⁰ V., nuovamente e specialmente, le affermazioni di principio fatte nella già richiamata sent. n. 200 del 2006.

¹¹ Si vuol dire, insomma, che è difficile immaginare che l'uno atto possa considerarsi "complesso" e l'altro invece presidenziale (o governativo), e – naturalmente – viceversa.

¹² Questa stessa è la ragione per cui, a parti invertite, è priva di senso alcuno la firma apposta dal Presidente del Consiglio entrante all'atto di accettazione delle dimissioni del Presidente uscente, così come invece stabilito – come si sa – dalla legge 400, che ha indebitamente unificato in un solo atto contenuti diversi e, appunto, reciprocamente irriducibili.

La verità è che qui si danno sacrosante ragioni per escludere la controfirma sia del Presidente entrante che dell'uscente¹³, prima su tutte (in aggiunta a quanto si è appena rilevato) quella per cui la controfirma avrebbe, secondo opinione corrente, la sua prima e più immediatamente qualificante ragion d'essere nella funzione di scaricare di responsabilità politica il Presidente della Repubblica e di far appuntare la responsabilità stessa in capo al Governo (qui, al Presidente del Consiglio neominato). Solo che – come si è avuto già modo in altra occasione di rilevare¹⁴ – la responsabilità presuppone la fiducia, tant'è che essa rinviene la sua tipica, massima espressione, ove sia fatta valere, proprio nella revoca della stessa: una revoca impossibile, con riguardo al Presidente uscente, in quanto già dimissionario (e, se del caso, in precedenza sfiduciato), e parimenti impossibile, con riguardo al Presidente entrante, non ancora provvisto di fiducia al momento dell'adozione dell'atto di nomina.

In generale, poi, per questo al pari di altri atti (e, segnatamente, di quelli usualmente considerati come propri del Capo dello Stato), serie e gravi riserve possono essere avanzate circa il modo corrente di guardare alla controfirma e di apprezzarne la funzione.

In primo luogo, è da dubitare che essa faccia da "veicolo" – come suol dirsi – della responsabilità. Nessuna responsabilità politica in senso proprio, istituzionale¹⁵, può però immaginarsi che astrattamente nasca in capo al Presidente della Repubblica per quindi spostarsi in capo al Governo¹⁶, dal momento che il Presidente stesso non è legato – come si sa – alle Camere da rapporto di fiducia e, *proprio per ciò*, è dunque incapace di dar vita ad atti espressivi d'indirizzo politico¹⁷. Se, poi, il Presidente potesse davvero assumere

¹³ ... così come, peraltro, si ha in altri ordinamenti (riferimenti in M. MIDIRI, *sub* art. 89, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1749 s.), senza che la mancanza della firma governativa sia vissuta, a differenza che da noi, come un dramma. Segnalavo l'inopportunità della controfirma per il decreto in parola, già, nel mio *Struttura costituzionale del Governo*, cit., 342 s.; nello stesso senso, già, A.A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padova, 1977, 161 s. (ma, a differenza di quanto qui si sostiene, ritenendo allo scopo necessaria una espressa modifica della Costituzione); giustifica, invece, la prassi corrente G. PITRUZZELLA, *sub* artt. 92-93, in *Comm. Cost.*, Bologna - Roma, 1994, 102 ss.

¹⁴ V., nuovamente, la mia *op. ult. cit.*, 342 ss.

¹⁵ Considero appropriata l'accezione ristretta, tradizionale, di responsabilità politica, che la intende riferita alle relazioni intercorrenti tra gli organi della direzione politica, che connotano – come si sa – le esperienze della forma parlamentare di governo. La responsabilità c.d. "diffusa", pure di indubbio (ancorché scivoloso) riscontro, è altra cosa, che può aversi per effetto dell'adozione di atti controfirmati come pure per effetto di atti non controfirmati e, ancora più largamente, di comportamenti, sia attuosi che omissivi. Non è inopportuno rammentare che pure un'autorevole dottrina estremamente attenta agli svolgimenti dell'esperienza ha qualificato la responsabilità diffusa «strumento estremamente rozzo ed inadeguato, che in sostanza si risolve in una *responsabilità di mero fatto*» (L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 242. Mia la sottolineatura). Giudica «arrischiata» la distinzione tra le forme suddette di responsabilità V. ANGIOLINI, *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 60 ss.

¹⁶ Come opportunamente segnala, ancora da ultimo, L. CARLASSARE, *Capo dello Stato, Ministro controfirmante, Governo*, in *Studi in onore di L. Mazzaroli*, I, Padova, 2007, 71, con specifico riguardo agli atti sostanzialmente presidenziali, «non può esservi, di conseguenza, assunzione di responsabilità politica».

Ancora di recente, P. COSTANZO, Intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 484, ha affermato che la controfirma non può determinare spostamento alcuno di responsabilità per gli atti sostanzialmente presidenziali, dal momento che essa non esiste «già in partenza in capo all'autore dell'atto se non alle specifiche e personalissime condizioni di cui all'art. 90, comma 1, Cost.». In un non dissimile ordine di idee, già, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato*, cit., 130, in nt. 110, secondo cui «non sembra possibile trasferire ciò che non c'è».

Il problema, ad ogni buon conto, come si vedrà meglio a momenti, non è tanto quello di rinvenire una spiegazione al fatto della (im)possibile chiamata del Governo a responsabilità per gli atti del Capo dello Stato «susceptibili di esprimere una valenza politica», quanto l'altro di «svuotarli interamente della valenza medesima» (così, già, nel mio *Commento*, cit., 3323).

¹⁷ Che, poi, *ogni* atto, del Capo dello Stato o di altri organi ancora (ad es., della Corte costituzionale) possa avere valenza politica (o, meglio, *anche* politica) non si dubita; ma i riflessi politici di un atto sono una cosa, l'attitudine dello stesso a comporre ed esprimere l'"indirizzo politico" (in senso proprio) un'altra (a riguardo della "forza politica" del Presidente mi piace qui ricordare la felice intuizione di T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in *Id.*, *Opere*, I, Milano, 2000, spec.

decisioni politiche (in senso proprio) – ciò che, tuttavia, come si viene dicendo, non appare conforme al *ruolo* per esso disegnato nella Carta¹⁸ –, ugualmente sarebbe inconcepibile che al suo posto altri potesse essere chiamato a rispondere, in disprezzo del principio, connaturato al valore democratico, secondo cui la responsabilità segue il potere.

In secondo luogo, la controfirma di per sé non è in grado di attestare né che si è determinato né che non si è determinato il supposto scarico di responsabilità del Presidente della Repubblica, congiuntamente al supposto carico della stessa in capo al Governo¹⁹, secondo quanto peraltro conferma la previsione contenuta nell'art. 90 a riguardo dell'attentato alla Costituzione e dell'alto tradimento: ipotesi di reato che potrebbero aversi sia per atti controfirmati che per atti non controfirmati e sia con effetti ricadenti a carico del solo Presidente che con effetti riflessi sullo stesso Governo (o su altri ancora).

In terzo (e decisivo) luogo, con specifico riferimento agli atti "complessi", non ha, a mia opinione²⁰, senso alcuno ragionare del possibile incontro di volontà comunque eterogenee, come tali impedita dalla loro stessa natura e provenienza a reciprocamente integrarsi e fondersi.

Si tratta, dunque, di stabilire – ciò che non è, invero, affatto agevole – se l'atto assolve ad una funzione di garanzia, tipica del Presidente²¹, ovvero ad una d'indirizzo politico, nel qual ultimo caso la decisione compete unicamente al Governo e sarebbe dunque impropria (e, come tale, astrattamente sanzionabile²²) ogni forma d'interferenza nel processo formativo della stessa da parte del Capo dello Stato.

Semmai, è da chiedersi – come taluno si chiede – se sia possibile che uno stesso atto possa, in ragione delle circostanze, caricarsi di valenze diverse, sì da rendersi imputabile ora a questo ed ora a quell'organo²³. Di una siffatta attitudine degli atti a

171 ss. e 193 ss.).

¹⁸ Come si vede, si ha qui modo di apprezzare il senso di quel condizionamento esercitato dall'immagine complessiva della figura nei riguardi della ricostruzione dei suoi singoli atti, di cui si diceva poc'anzi e si tornerà a dire, per taluni aspetti, anche più avanti.

¹⁹ Lo stesso C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, cit., 288, ha tenuto a mettere in chiaro essere la responsabilità politica indipendente dalla controfirma.

²⁰ La tesi ora rappresentata trovasi già enunciata nel mio *Commento*, cit., 3321 s.; constato con piacere che essa è stata ripresa anche da G. GEMMA, *Grazia e rieducazione del condannato: una dissenting opinion*, in www.forumcostituzionale.it, 3; B. PEZZINI, *La grazia tra decisione presidenziale e istruttoria ministeriale (non è una decisione salomonica, ma non sia neppure autoreferenziale)*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 262 ss. e G. PITRUZZELLA, nel suo intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 492.

²¹ Trattasi, peraltro, di una funzione variamente intesa, non di rado il medesimo termine caricandosi di valenze anche significativamente diverse, al punto di rendersi non poco problematico il mantenimento della unitarietà della categoria. Riserve e precisazioni critiche a riguardo di siffatta qualifica sono state ripetutamente espresse da M. LUCIANI, del quale v., part., *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura dello stesso M. Luciani e di M. Volpi, Bologna, 1997, 11 ss. Ma v., al riguardo, le precisazioni di G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino 2000, 479 ss., spec. 489 ss., nonché i punti di vista manifestati da G. SILVESTRI, nei saggi ora riuniti sotto il titolo *Le garanzie della Repubblica*, Torino 2009, e A. SPADARO, *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a mia cura, Napoli, 2006, 597 ss. Infine, R. MANFRELOTTI, *Le funzioni costituzionali del Capo dello Stato nell'esperienza del sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, III, Napoli, 2008, 1205 ss.

²² Che poi convenga battere vie diverse (segnatamente, sul terreno politico-istituzionale) da quella che conduce alla Consulta (in sede di conflitto interorganico) è cosa diversa dal riconoscimento della possibilità che la competenza sia comunque salvaguardata attraverso i rimedi per essa giuridicamente stabiliti; un riconoscimento che – come si viene dicendo – va comunque tenuto fermo.

²³ Questa ipotesi è stata, ancora non molto tempo addietro, da molti affacciata per la grazia [tra gli altri, 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*,

colorarsi camaleonticamente in modi diversi è, però, lecito dubitare, così come – lo si vedrà a breve – uguali dubbi si hanno circa la possibilità che la controfirma assolva funzioni diverse, presentandosi quale strumento ora di controllo ed ora di volizione²⁴. Se ne avrebbe, infatti, una complessiva instabilità e mutevolezza di qualificazioni, conseguente a circostanze parimenti, continuamente cangianti. Ciò che però, a conti fatti, porterebbe a quello squilibrato rapporto tra Costituzione e politica, cui si è sopra fatto cenno.

Sovraccaricando la controfirma e la Costituzione di troppi significati, si rischia di non darvene alcuno: si rischia, insomma, la *sostanziale decostituzionalizzazione della Costituzione* davanti a pratiche di governo (e politiche in genere) connotate da estrema fluidità e varietà di movenze. La qual cosa, naturalmente, non esclude che uno stesso atto possa prestarsi (così come effettivamente si presta) a molti usi, purché tuttavia pur sempre espressivi di una *medesima* funzione, sia essa di garanzia ovvero d'indirizzo.

Ogni atto rimanda, dunque, ad una competenza, così come questa rimanda a quello; e, dove v'è un atto o una competenza, v'è – in punto di principio – la possibilità della sua salvaguardia (nel caso degli atti sostanzialmente presidenziali, attraverso il rimedio *soft* del conflitto tra poteri ovvero, in situazioni estreme²⁵, quello *hard* della messa in stato di accusa ex art. 90).

Si comprende, invero, seppure a mia opinione non si giustifica, la ragione di fondo che ha indotto la dottrina a configurare alcuni atti, proprio quelli maggiormente gravidi di implicazioni politiche, come “duumvirali”, riportabile a conti fatti all'esigenza di rafforzare al massimo le garanzie del sistema contro ogni forma di arbitrio dagli imprevedibili, perniciosi effetti²⁶. In disparte, però, la circostanza per cui pure una giusta esigenza non può, ad ogni buon conto, essere appagata a mezzo di indebiti mescolamenti di ruoli, il vero è che l'esigenza stessa – come si è appena rammentato – non resta comunque sguarnita di risorse idonee a darvi soddisfazione. È chiaro che le garanzie che possono aversi in corso di procedimento (e nella struttura di uno stesso atto) sono, in genere, maggiormente efficaci di quelle apprestate solo a procedimenti conclusi e nei riguardi degli atti che ne sono espressione. Si tratta, però, di stabilire se possano davvero definirsi come “garanzie” quelle che si hanno a mezzo di attività poste in essere da un organo, il Governo, che di per sé non è in grado di offrire prestazioni siffatte bensì, tipicamente e solo, d'indirizzo politico²⁷.

Torino, 2005, 223 ss., spec. 233 s.; N. ZANON, *Un'opinione (vagamente) dissenziente sul potere di grazia*, in www.forumcostituzionale.it; E. CACACE, *Il potere di grazia tra titolarità e leale collaborazione*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 70, e, pure *ivi*, G.L. CONTI, *Il favor libertatis e la grazia: al di là di Bompressi*, 113].

²⁴ Si rammenti, al riguardo, la penetrante critica evocata dalla celeberrima metafora del gioco di guardie e ladri, in cui si alternerebbero, a seconda degli atti, Capo dello Stato e Governo (C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, cit., 295, in nt. 42).

Si vedrà, peraltro, subito appresso che la critica mossa da Esposito alla dottrina corrente può essere rovesciata su se stessa, nel quadro di una peculiare ricostruzione del *genus* degli atti controfirmati, cui si porrà mano subito appresso.

²⁵ Dell'attualità della previsione dei reati presidenziali si è, peraltro, da una sensibile dottrina (part., A. SPADARO, *sub* art. 90, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1752 ss.) dubitato; è però sempre consigliabile la cautela davanti ai casi c.d. “di scuola”.

²⁶ Su quest'argomento ha, in più occasioni e vigorosamente, insistito una sensibile dottrina (e, part., L. CARLASSARE, in più scritti e, tra questi, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 136 ss.).

²⁷ Non sono invero mancate occasioni o intere stagioni della vita delle istituzioni (come, ad es., col secondo ciclo della Presidenza Cossiga) in cui si è assistito ad un singolare capovolgimento dei ruoli, il Governo (e, per esso, il Presidente del Consiglio) facendo da freno a talune (alle volte, incontenibili) intemperanze del Capo dello Stato. Non è, tuttavia, sulle deviazioni dal modello che può ricostruirsi il... *modello* stesso; altrimenti, il rischio è proprio quello della razionalizzazione teorica di pratiche assai discutibili e francamente inaccettabili e, per ciò stesso, del loro incoraggiamento e della loro ulteriore, integra trasmissione nel tempo.

Quel che, nondimeno, giova tener presente è che – come pure si faceva dietro notare – il passo che separa la dottrina degli atti “duumvirali” dalla dottrina della natura convenzionale della controfirma è, praticamente (se non pure teoricamente), assai breve; e, purtroppo, il terreno sul quale le dottrine stesse vengono a disporsi ed a svolgersi si presenta assai scivoloso ed infido.

Il rischio, insomma, è che, ritenendosi gli organi per Costituzione chiamati a condividere la scelta di una decisione, questa possa poi essere per intero rimessa a rapporti di forza politica dagli imprevedibili esiti in occasione dell’adozione del singolo atto (in tesi, “duumvirale”) e con ugualmente imprevedibili riflessi altresì in congiunture diverse. Forse, invero, si è prestata poca attenzione alla circostanza per cui le relazioni interorganiche, quali prendono piede in occasione del compimento di un certo atto, possono lasciare un segno marcato, non facilmente cancellabile, idoneo a proiettare la propria immagine anche oltre l’ambito ristretto entro cui si svolge una competenza data.

La “leale cooperazione” – è ormai provato in forza di esperienze maturate in molti campi di esperienza (sia sul versante delle relazioni interorganiche che su quello delle relazioni intersoggettive²⁸) – presuppone la distinzione delle competenze, non già la confusione delle stesse. Quando pure, poi, la “cooperazione” stessa si dimostri idonea a tradursi nella sostituzione, per sussidiarietà o per altro, di un organo o di un soggetto ad un altro, nell’esercizio occasionale di una competenza a quest’ultimo spettante, ugualmente essa pur sempre si riscontra con riferimento ad organi o soggetti e ad attività aventi carattere omogeneo (si pensi, ad es., al caso di un soggetto o di un organo che legiferi al posto di un altro, lo Stato invece della Regione o il Governo invece del Parlamento)²⁹.

Nessuna “cooperazione” tuttavia – come si viene dicendo – può aversi in forme tali da portare organi *sotto ogni aspetto* diversi, quali il Presidente della Repubblica ed il Governo, a condividere scelte che, a seconda della funzione di cui si ritengano espressione, non possono che essere riservate ora a questo ed ora a quello, mai appunto ad entrambi.

4. Se, dunque, gli atti “duumvirali” per Costituzione non esistono e quelli governativi non pongono particolari problemi (la controfirma attestando la paternità dell’atto e ponendo, conseguentemente, le basi per la eventuale chiamata del Governo a responsabilità politica), che senso va dato alla controfirma sugli atti sostanzialmente presidenziali?

La mia risposta è secca: *nessuno*.

²⁸ Su di che, di recente, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, e C. LOMBARDI, *Leale collaborazione (principio di)*, in AA.VV., *Diritto Costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, 1023 ss.

²⁹ Caso a sé è quello della “supplenza”, peraltro – tiene a precisare ripetutamente la giurisprudenza – «non richiesta né gradita», della Corte costituzionale al legislatore inadempiente rispetto all’onere sullo stesso gravante di conformare in pieno le proprie leggi ai precetti della Carta. Sul punto, nondimeno, si richiederebbe un lungo discorso, già molte volte (e sia pure con varietà di accenti) fatto, di cui è però altra la sede.

Qui, è forse dato riscontrare le maggiori aporie anche nelle ricostruzioni della più sensibile ed avveduta dottrina.

In primo luogo, non è inopportuno rammentare che, qualificando un atto come sostanzialmente presidenziale, non si esclude (ma, anzi, si ammette) che esso possa (e debba) andare incontro a limiti di sistema anche particolarmente incisivi. Ad es., la circostanza per cui la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento anticipato delle Camere sono, anche a mia opinione, atti propri del Capo dello Stato non toglie che essi risultino fortemente segnati sia da *regole* che da *regolarità*, fattesi anzi queste ultime col tempo vieppiù stringenti³⁰. La funzione di garanzia riconosciuta come propria del Capo dello Stato, unitamente ai vincoli discendenti dal contesto politico-istituzionale, fa sì che i margini di cui l'organo dispone non siano (non *debbano* essere) particolarmente estesi, per quanto – naturalmente – essi pure non meritino di essere indebitamente sottostimati. Forse, proprio su questo terreno lo studio richiederebbe invero di essere ulteriormente approfondito, sì da potersi “sdrammatizzare” almeno alcune tra le più vessate questioni riguardanti la controfirma e, in genere, la “cooperazione” tra Presidente della Repubblica e Governo, prima su tutte quella concernente gli effetti conseguenti all'esonero dalla controfirma stessa degli atti sostanzialmente presidenziali, secondo quanto si tenta qui di argomentare esser rispondente al modello costituzionale.

Mi faccio, infatti, sempre più convinto che la più efficace salvaguardia del sistema avverso le sempre possibili deviazioni degli organi dai ruoli loro propri (qui, specificamente del Presidente) poggia su una previa ricostruzione, fin dove possibile accurata, dei limiti

³⁰ Per un verso, la nomina del *Premier* è ormai in buona sostanza devoluta in modo diretto ed esclusivo al corpo elettorale, sulla base della previa designazione del *Premier* stesso da parte delle forze politiche coalizzate in vista della prova elettorale; per un altro verso, lo scioglimento è esso pure, a conti fatti, un autoscioglimento del Parlamento, per effetto di un orientamento convergente in tal senso espresso dalla maggior parte delle forze in esso rappresentate (per tutti, L. CARLASSARE, *sub art. 88*, in *Comm. Cost.*, Bologna - Roma, 1983, 94 e, più di recente, S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, Agg., III (1999), 936 ss. e G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 204). Diverso discorso va, invece, fatto per l'ipotesi che lo scioglimento si consideri doveroso o, come che sia, opportuno – indipendentemente da una sollecitazione in tal senso da parte delle forze politiche – per il caso di sopravvenuto mutamento dello schieramento maggioritario rispetto a quello uscito vittorioso dalla consultazione elettorale. Un'ipotesi, questa, a mio avviso prospettabile, specie alla luce degli sviluppi avutisi negli ultimi anni in seno al sistema politico e dell'avvento di nuove *regolarità* ad esso congeniali [v. il mio *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss., part. 58 ss.; ma v. il diverso orientamento al riguardo manifestato da L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica (relazione generale)*, in AA.VV., *Il Governo*, a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 2002, 101 ss.]; è, tuttavia, un'ipotesi che rende ugualmente testimonianza di un vieppiù ridotto (e, talora, pressoché nullo) apprezzamento discrezionale da parte del Capo dello Stato. Lo scioglimento, infatti, conseguirebbe automaticamente all'alterazione della formula politica in forza di un'aggiornata rilettura degli artt. 88, 94 e – soprattutto – 1 cost., nel loro fare “sistema” con taluni canoni di natura convenzionale, frutto della connotazione “bipolare” dell'assetto dei partiti (v., infatti, con riferimento a recenti vicende, P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napoletano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rass. parl.*, 2/2008, 427 ss.). Ancora una volta, dunque, il Presidente non potrebbe che trarre le dovute conseguenze da scelte che hanno pur sempre la loro radice nel terreno esclusivamente coltivabile dagli attori politici.

Il punto è, a mia opinione, molto importante; e mostra che, osservate le vicende cui ora si fa cenno altresì (e soprattutto) dalla prospettiva della forma di Stato ed alla luce dei valori fondanti la Repubblica (sopra tutti, quello democratico), proprio gli atti presidenziali maggiormente gravidi di implicazioni, quali appunto la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento anticipato delle Camere, richiedano di esser visti come espressivi di decisioni, che li precedono e determinano, operate dagli attori politico-istituzionali, quindi raccolte e sottoposte al filtro della funzione di garanzia da parte dalla massima magistratura del Paese. *Politicamente*, insomma, si tratta di decisioni dei protagonisti della politica stessa; *giuridicamente*, invece, sono atti propri del Capo dello Stato (ma v., su ciò, gli ulteriori svolgimenti di cui al testo). Ciò non toglie, ad ogni buon conto, che proprio in un contesto di «bipolarismo conflittuale» – per riprender nuovamente l'immagine di V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, nello scritto dall'omonimo titolo dietro già richiamato – la figura presidenziale veda vieppiù evidenziati i propri lineamenti, con essi però risultando ulteriormente accentuato quel rischio di possibili invasioni degli ambiti riservati agli attori politico-istituzionali, cui si è dietro fatto cenno e su cui pure, per un particolare aspetto, si tornerà a dire più avanti.

posti alle manifestazioni dei ruoli stessi: il resto – come dire? – viene da sé, la stessa prospettazione dei rimedi (segnatamente, di quelli aventi natura processuale) presentando carattere accessorio rispetto alla enucleazione dei limiti di ordine sostanziale³¹.

In secondo luogo, una irrisolta contraddizione affligge quanti ritengono gli atti sostanzialmente presidenziali bisognosi di controfirma affinché si possa determinare quel “transito” di responsabilità politica dal Capo dello Stato al Governo, di cui un momento fa si diceva. Una contraddizione, innanzi tutto, rispetto al valore democratico e, poi, rispetto all’intero sistema, quale sintesi espressiva della tavola dei valori costituzionali nella loro armonica, compiuta riduzione ad unità.

Nell’intento di sfuggire a quest’appunto critico sono state battute vie diverse, alcune per vero conducenti ad esiti ricostruttivi radicali, come quello, sopra rammentato, di ritenere sussistente in occasione della formazione di ogni atto una non meglio precisata cooperazione interorganica, idonea comunque in astratto a tradursi in una codecisione, ovvero l’altro, ormai però largamente recessivo, di considerare ogni atto del Presidente originato da una “proposta” governativa, la stessa categoria degli atti presidenziali apparendo problematicamente conciliabile (o, diciamo pure, apertamente incompatibile) con la forma di governo parlamentare³². Una tesi, quest’ultima, che muove dall’assunto del carattere intrinsecamente, irriducibilmente politico di *ogni* decisione, trascurando però di considerare che l’opzione a favore della forma di governo suddetta non soltanto non esclude ma, anzi, implica l’esercizio di poteri anche particolarmente incisivi di controllo (e non già d’indirizzo) da parte del Capo dello Stato³³.

5. Ora, a base di talune aporie ricostruttive in cui si è imbattuta la dottrina corrente, finendo con l’avvolgersi sterilmente in se stessa, sta, a mio modo di vedere, una lettura preorientata della formula iniziale dell’art. 89. L’attenzione si è, infatti, lasciata irresistibilmente attrarre (e, però, anche fuorviare) da quel “nessun” posto in apertura dell’enunciato, che ha quindi portato alla conclusione secondo cui *ogni* atto posto in essere dal Presidente della Repubblica richiede di essere controfirmato. Dandosi, poi,

³¹ Non poche – come si sa – le norme sprovviste di sanzione, che non per ciò smarriscono dunque la funzione loro propria, di *norme* appunto capaci di dare un orientamento, se non proprio un ordine, alle dinamiche politico-sociali, volgendo verso la tavola dei fini-valori costituzionali e delle regole nella Carta stessa fissate per la loro salvaguardia e realizzazione. La qual cosa si rende particolarmente evidente proprio al massimo grado di positività giuridica, al piano costituzionale, laddove l’osservanza della Costituzione è, a conti fatti, rimessa al senso di fedeltà di cittadini ed operatori, alla “cooperazione” di questi ultimi ed alla loro attitudine a convertire, quotidianamente e sistematicamente, il potere in servizio alla comunità.

³² Eco di questa risalente opinione può, ancora di recente, vedersi in G.M. SALERNO, Intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 503 s. e, con specifico riferimento all’ipotesi che possano darsi atti non controfirmati, in S. PRISCO, *La grazia: dal caso alla necessità (di una regola)*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 275, a cui opinione l’ipotesi stessa, laddove concretata, costituirebbe un «grave *vulnus* al modello di governo parlamentare», e M. TIMIANI, *La rappresentanza dell’unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in www.forumcostituzionale.it, che, riferendosi egli pure alla grazia, si dichiara dell’idea che la sua assegnazione al novero degli atti presidenziali «stride non poco con i principi che sorreggono una moderna forma di governo parlamentare» (ma v., già, tra gli altri, L. CARLASSARE, *sub* art. 90, in *Comm. Cost.*, Bologna - Roma, 1983, 155, dov’è la perentoria affermazione secondo cui «gli atti del Capo dello Stato sono in realtà atti del governo ... perché, in definitiva, il nostro è un sistema parlamentare». La chiara studiosa, nondimeno, intervenendo al *Dibattito*, sopra cit., 472, ha manifestato favore nei riguardi della tesi tradizionale che ripartisce gli atti presidenziali in tre categorie).

³³ Come si è già accennato e giova ora nuovamente ribadire, tutto sta dunque nel modo con cui si configurano i singoli atti, specie per l’aspetto dei limiti cui essi vanno per sistema incontro, e si disegna il ruolo complessivo dell’organo, sì da determinarne l’armonico inserimento in seno alla forma di governo (e, ancora di più, alla forma di Stato), in vista del suo ottimale svolgimento, alle condizioni complessive di contesto. Altra cosa, ovviamente, che possano aversi – come, non di rado, si sono avute – deviazioni anche vistose dal solco costituzionale.

alcuni atti che non traggono origine da un'iniziativa del Governo ma che – secondo comune opinione – appaiono sostanzialmente imputabili alla sola volontà del Capo dello Stato, se n'è avuta, per logica, ineluttabile conseguenza, la necessità di convertire il termine “*proponenti*” in “*competenti*”, sì da giustificarsi comunque la sottoscrizione degli atti in parola da parte di un soggetto avente responsabilità di governo³⁴.

Di qui, ancora, la necessità di configurare il ruolo esercitato da quest'ultimo quale controllo nei riguardi della decisione presidenziale, un controllo nondimeno variamente inteso per intensità e forme espressive.

Di qui, infine, la spiegazione da molti data della sostituzione del termine “*competenti*”, originariamente presente nel progetto consegnato al *plenum*, con “*proponenti*”, quale dovuta ad una “svista”³⁵, nel momento in cui veniva dalla Costituente rigettato l'emendamento proposto dagli onn. Benvenuti e Dominedò, volto appunto a sgravare gli atti di prerogativa presidenziale della controfirma, ed approvato l'emendamento Perassi, col quale la controfirma del Presidente del Consiglio veniva circoscritta ai soli atti di maggior rilievo³⁶.

Di sicuro, l'incidenza esercitata dalla vicenda costituente, che ha portato alla finale messa a punto della formula del primo comma dell'art. 89, nei riguardi degli orientamenti della dottrina è stata considerevole, per quanto già da tempo la dottrina stessa fosse avvertita della opportunità di non assegnare carattere risolutivo alla genuina volontà manifestata dagli autori della Carta³⁷. Non si dimentichi che la stessa giurisprudenza ha, com'è noto, significativamente ridimensionato il rilievo della intenzione del Costituente, mettendo piuttosto in primo piano il dato oggettivo della norma, quale risultato di un processo ricostruttivo di sensi ispirato alla dottrina della *Entfremdung*³⁸.

In questa vicenda, ciò che, già a prima vista, più di ogni altra cosa colpisce è la mancata considerazione da parte della dottrina corrente del fatto che, con riguardo agli atti costituzionali di sostanziale spettanza del Presidente della Repubblica, in realtà non si dà

³⁴ Quanti, poi, si mostrano consapevoli del carattere artificioso di siffatta conversione, si sono trovati costretti, nell'intento di far di tutto per restare fedeli al testo, a ricorrere a vere e proprie acrobazie logico-argomentative (così, R. BIN, *Le ragioni esoteriche di un match nullo*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 47, ragiona nel senso che per gli atti sostanzialmente presidenziali il Ministro risponde «come se fosse stato lui formulare la proposta» dell'atto).

³⁵ Di recente, tra gli altri, G.M. SALERNO, nel suo intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 501 e A. BALDASSARRE - F. SACCO, *Presidente della Repubblica*, in *Il Diritto. Enc. giur. del Sole 24 ore*, XI (2008), 370 (ma, già, nello stesso senso una lunga schiera di autori).

³⁶ La vicenda costituente sul punto è stata molte volte ripercorsa: v., in primo luogo, l'autorevole testimonianza di M. RUINI, *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato*, in *Foro pad.*, 1952, IV, 17 s.; nella successiva dottrina, tra i tanti, E. CHELI, *sub art. 89*, in *Comm. Cost.*, Bologna - Roma, 1983, 105 ss. e, più di recente, M. MIDIRI, *sub art. 89*, cit., 1732 ss. e G. BUSIA, *Controfirma ministeriale*, in *Diz. dir. pubbl.*, II (2006), 1422.

³⁷ Ancora di recente, peraltro, lo «scarso rilievo» posseduto dalla “svista” di cui è parola nel testo è segnalato da R. BIN, nel suo intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 466. Più in genere, sul relativo significato posseduto dai lavori preparatori, cfr. i punti di vista, ancora di recente, manifestati in occasione del Seminario di Catania del 5 ottobre 2007 su *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di F. Giuffrè e I. Nicotra, Torino, 2008.

³⁸ Si rammenti il caso deciso da Corte cost. n. 47 del 1991, in materia di limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo (sulla misteriosa scomparsa dalla versione finale dell'art. 75 del riferimento alle leggi elettorali, v., per tutti, M. LUCIANI, *sub art. 75*, in *Comm. Cost.*, Bologna - Roma, 2005, 483 ss.).

alcun Ministro “competente”³⁹, l’unica “competenza” *ratione materiae* configurabile essendo quella del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sul punto, un’ulteriore torsione della lettera del dettato costituzionale si registra, infatti, con riferimento al secondo comma dell’enunciato in esame, essendo pacificamente riconosciuta l’esistenza di atti controfirmati dal *solo* Presidente del Consiglio (a partire da quello, sopra richiamato, con cui quest’ultimo è nominato), laddove la controfirma in parola è invece dalla Carta configurata sempre e solo come aggiuntiva⁴⁰.

In realtà, se “svista” v’è stata – ciò che, invero, non escludo⁴¹ –, si è pur sempre trattato, come si è veduto, di una *culpa felix*, idonea ad orientare l’interpretazione dell’enunciato costituzionale verso la sua lineare, piana conclusione.

Non occorre, a questo fine, a me pare, far ricorso ad una lettura «libera e attenta» dell’art. 89, quale pure sollecitata da una sensibile dottrina⁴², coi cui esiti ricostruttivi la riflessione ora proposta – come si viene dicendo – converge, pur muovendo da non coincidenti premesse di ordine metodico-teorico. Il fatto stesso che la lettura in parola sia definita «libera» alimenta piuttosto la sensazione che essa, anche per la dottrina che vigorosamente la patrocina, si discosterebbe in buona sostanza dal testo. Avviso, questo, come si sa, condiviso dalla dottrina pressoché unanime, che considera «insuperabile»⁴³ l’ostacolo frapposto dalla lettera dell’enunciato per la messa in atto, ove ritenuto conveniente, della proposta sopra indicata.

Di contro, a mia opinione, si tratta proprio di tornare, puramente e semplicemente, al testo, intendendo dunque come bisognosi di controfirma *tutti* (e *solo*) gli atti presidenziali

³⁹ Lo rammenta, ancora di recente, opportunamente, L. CARLASSARE, nel suo intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 474. La sola eccezione a questa regola è forse data dalla grazia, specie dopo che la giurisprudenza ne ha riconosciuto la qualità di atto sostanzialmente presidenziale; e, però, al di là dell’esplicita qualificazione in tal senso data dalla cit. sent. n. 200 del 2006, il pensiero della Corte sembra essere più articolato e sfumato di quanto possa a prima lettura apparire, sol che si pensi alla circostanza per cui la decisione presidenziale in merito alla concessione della grazia è fatta dalla Corte esente da motivazione, laddove sostanzialmente convergente con l’indicazione risultante dagli accertamenti ministeriali che la precedono, e invece soggetta a motivazione se divergente dall’indicazione stessa. Singolare, dunque, questa presenza – come dire? – “a scomparsa” di un elemento della struttura dell’atto che, invece, dovrebbe considerarsi in generale necessario ovvero non necessario (a riguardo della motivazione della decisione presidenziale, tra gli altri, già prima della pronuncia della Corte, F. RIGANO, *Motivare la grazia?*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 312 ss., e quindi M. LUCIANI, *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica* e F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, entrambi in www.associazionedeicostituzionalisti.it, nonché M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in www.forumcostituzionale.it e C. SALAZAR, *Considerazioni in margine alla sentenza n. 200 del 2006*, cit., spec. 550 ss., che opportunamente invita a fermare l’attenzione sul punto, di speciale rilievo).

⁴⁰ Sulle ragioni che hanno consigliato la previsione della controfirma “presidenziale” – se così vogliamo chiamarla – può, volendo, vedersi il mio *Struttura costituzionale del Governo*, cit. (ed *ivi* un tentativo di confutazione della opinione corrente che rinviene la *ratio* della previsione stessa nell’esigenza di un “rafforzamento” della responsabilità governativa per gli atti presidenziali in genere). Inoltre, M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, 1988, 125 ss. e, da ultimo, F. DIMORA, *sub art. 89*, in *Comm. br. Cost.*², a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, 2008, 815.

⁴¹ ... senza, nondimeno, assegnare alcun rilievo ad un fatto che pure potrebbe considerarsi *culturalmente* interessante ma che rimane privo di ogni rilievo *positivo* (e, perciò pure, in sede dogmatica), non giovando alla ricostruzione cui ora nuovamente si attende l’introspezione psicologica avente ad oggetto il processo formativo della volontà dei *framers*.

⁴² E. CHELI, *sub art. 89*, cit., 146, del quale è l’espressione fedelmente trascritta nel testo.

⁴³ Così, testualmente, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 234. Di «chiaro tenore della Costituzione» discorre, poi, G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, cit., 4452; a sua volta, P. COSTANZO, intervenendo al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 480, risolutamente afferma che «innegabilmente l’art. 89 Cost. impone la controfirma di tutti gli atti presidenziali» (miei tutti i i c.vi). E così pure, in buona sostanza, la dottrina restante.

in relazione ai quali si dia un Ministro “proponente”. Non essendovi, infatti, “proposta”, cade anche il senso di quel “nessun” con cui esordisce l’enunciato costituzionale.

6. Ogni cosa così tornerebbe al proprio posto.

I soli atti controfirmati sarebbero, dunque, quelli sostanzialmente governativi, dei quali la controfirma attesterebbe la paternità, ponendosi quale presupposto indispensabile della eventuale chiamata a responsabilità: atti, perciò, sui quali la firma del Capo dello Stato indicherebbe che un controllo comunque si è avuto, ferma peraltro la possibilità che lo stesso prenda corpo in forme diverse, per intensità e complessiva manifestazione, congeniali ai peculiari connotati dei singoli atti.

Atti “duumvirali”, poi, per le ragioni sopra dette, non potrebbero neppure immaginarsi.

Infine, gli atti sostanzialmente presidenziali dovrebbero esser una buona volta liberati dalla soggezione alla controfirma⁴⁴. In tal modo, ci si sottrarrebbe alla problematica configurazione di un controllo da parte dell’organo politico per antonomasia nei riguardi di uno dei massimi... *controllori* del sistema⁴⁵, senza peraltro dover prospettare un ancora

⁴⁴ In disparte gli atti “personali”, come le dimissioni, e quelli posti in essere in seno ad organi collegiali, comunemente considerati estranei alla previsione dell’art. 89, per alcuni ovvero per tutti gli atti sostanzialmente presidenziali hanno, con vari argomenti, ritenuto priva di senso la firma ministeriale S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (Spunti ricostruttivi e critici)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 57 ss.; M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1953, 280 ss.; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. giur.*, 1957, 19 ss., spec. 33 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), ora in *Id.*, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 314; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato*, cit., 93 ss., spec. 128; E. CHELI, *sub art. 89*, cit., 139 ss., spec. 146 ss.; S. BONFIGLIO, *Controfirma ministeriale*, cit., 180 ss. Ancora da ultimo, si è poi dichiarato per l’«inattualità» della controfirma degli atti in parola N. PIGNATELLI, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e “inattualità” costituzionale della controfirma ministeriale*, in www.forumcostituzionale.it, sulla base però di argomenti legati alla (supposta) responsabilità politica cui il Presidente andrebbe soggetto e, comunque, considerando sottoposti a controfirma, secondo diritto vigente, *tutti* gli atti presidenziali, di modo che, al fine di innovare alla pratica corrente, si renderebbe necessario far luogo alla riscrittura dell’art. 89. Nello stesso ordine di idee, con specifico riguardo alla concessione della grazia (ma sconsigliando la realizzazione della proposta revisione costituzionale), I. NICOTRA, *Un delicato equilibrio da preservare. Potere di grazia, controfirma e irresponsabilità presidenziale*, in *AA.VV.*, *La grazia contesa*, cit., 228 s.

Come si sa, si è più volte pensato di innovare al dettato costituzionale allo scopo di liberare gli atti sostanzialmente presidenziali dal laccio della controfirma, senza che nondimeno i tentativi al riguardo fatti siano mai giunti a buon fine.

Secondo la soluzione ricostruttiva qui affacciata, di contro, basterebbe correggere la pratica applicativa dell’art. 89 in forza di una diversa interpretazione di quest’ultimo. Ove, poi, si reputi essersi ormai radicata nell’esperienza costituzionale una vera e propria consuetudine di segno opposto a quello qui riconosciuto al dettato della Carta, alla cui formazione un apporto considerevole ha – come sempre – offerto la giurisprudenza (specie nella più volte cit. sent. n. 200 del 2006), la messa in atto della soluzione suddetta potrebbe, volendo, aversi a mezzo delle procedure stabilite nell’art. 138. Dal mio punto di vista, si tratterebbe, nondimeno, di una mera interpretazione autentica dell’art. 89, a differenza di quanto opina la dottrina sopra richiamata, che assegna alla riformulazione dell’enunciato costituzionale una valenza fortemente innovativa, nel quadro di un generale rifacimento dell’assetto istituzionale della Repubblica. Di contro, a mio modo di vedere, si tratta non già di cambiare o, come che sia, aggiustare la forma di governo bensì di ristabilire l’ordine giusto delle competenze, dando a ciascun organo il posto che gli è proprio nel sistema. Se, poi, si pensasse di cambiare quest’ultimo, il giudizio circa la opportunità della controfirma dovrebbe essere rimandato, per essere quindi svolto alla luce del nuovo quadro costituzionale (sempre che quest’ultimo riesca a venire alla luce...), per il modo con cui è in esso ridisegnato il ruolo di ciascun organo.

⁴⁵ Un appunto critico nei riguardi della opinione corrente, in linea con quanto si viene dicendo nel testo, può ora vedersi anche in M. MIDIRI, *sub art. 89*, cit., 1735, che riprende un’indicazione già data in *La controfirma ministeriale*, cit., 71 ss.

più problematico “transito” della responsabilità politica dal decisore al controllore, a sua volta... *controllato* o *controllabile* dalle assemblee elettive⁴⁶.

Non mi nascondo l'antica (e però ricorrente) obiezione⁴⁷, secondo cui la tesi qui patrocinata potrebbe determinare un'accentuata, grave esposizione politica del Presidente, lasciato solo con se stesso e privo dell'ombrello protettivo assicurato dalla firma governativa. Un'obiezione che – come pure si è dietro segnalato – potrebbe acquistare rilievo più sul versante della responsabilità diffusa che su quello dei rimedi a tutela dell'ordine costituzionale, di cui l'ordine stesso risulta comunque provvisto.

Un paio di osservazioni, tuttavia, mi sembra di poter fare avverso quest'argomentare, prima di chiudere con una notazione finale.

Per un verso, al piano della responsabilità diffusa, ove si dia una larga percezione circa il carattere sostanzialmente presidenziale di certe decisioni, non credo che basterebbe la controfirma per porre al riparo il Capo dello Stato da critiche anche aspre e penetranti occasionalmente manifestate nei riguardi del suo operato.

Per un altro verso, poi, il rilievo sopra fatto potrebbe essere rovesciato su se stesso; e la circostanza per cui alcuni atti restano firmati dal solo Presidente potrebbe stare a significare che essi non sono (nel senso che *devono*, per Costituzione, non essere), in alcun caso o modo, espressivi d'indirizzo politico e, ove invece tali dovessero apparire, denoterebbero una deviazione intollerabile dal quadro costituzionale.

⁴⁶ Forse, l'unico atto che potrebbe sfuggire a questa sistemazione, in forza di taluni suoi peculiari connotati procedimentali, è la grazia.

Avverto, preliminarmente, che la soluzione ora problematicamente prospettata non dispone di alcun appiglio normativo, nessuna distinzione facendosi nella Carta in seno ad una *stessa* categoria di atti ma solo, per la tesi nella quale mi riconosco, tra categorie diverse. Dunque, qualora la soluzione stessa dovesse essere favorevolmente valutata, richiederebbe comunque di essere concretata a mezzo di una formale revisione del dettato costituzionale. Non vedrei, peraltro, alcuna stranezza in un siffatto peculiare trattamento riservato all'atto in parola: per esso solo, infatti, si richiedono complessi accertamenti preliminari, al cui compimento è specificamente attrezzato il Ministro della giustizia, che potrebbe appunto essere chiamato a renderne testimonianza con la sua firma. Quand'anche, tuttavia, si considerasse per tale atto (e solo per esso) opportuna la sottoscrizione del Ministro, essa, da un canto, si porrebbe quale la classica eccezione che conferma la regola; da un altro canto, non porterebbe comunque ad alcuno “spostamento” (in senso proprio) di responsabilità politica dal Capo dello Stato al Ministro, ove si ammetta – con la giurisprudenza costituzionale e la più accorta dottrina (per tutti, A. PUGIOTTO, “Eminentemente umanitaria ed equitativa”: *numeri, causa (e motivi) della grazia*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 278 ss.) – che l'atto individuale di clemenza non potrebbe avere mai causa politica ma esclusivamente umanitaria, senza nondimeno con ciò escludere, per questo come per qualunque atto, gli eventuali riflessi politici originati dalla sua adozione (in argomento, vari punti di vista in *La grazia contesa*, cit.). Con la sua firma, dunque, il Ministro non attesterebbe di aver effettuato un sostanziale (ma impossibile) controllo nei riguardi dell'operato del Capo dello Stato ma solo di aver assicurato a quest'ultimo il necessario supporto tecnico, in difetto del quale la decisione presidenziale non potrebbe essere, *causa cognita*, assunta. Se, poi, la decisione dovesse ugualmente essere presa, nessuna chiamata a responsabilità politica potrebbe per essa aversi (se non davanti alla pubblica opinione, per quella accezione larga di responsabilità cui si è sopra fatto cenno) ma solo, ed eventualmente, l'invalidazione dell'atto nelle sedi a ciò deputate e, segnatamente, in sede di conflitto di attribuzioni, *sub specie* di conflitto da menomazione, sollevato dal Ministro davanti alla Corte costituzionale. Un conflitto che però può – come si viene dicendo – trovare giustificazione non già nell'immotivato scostamento della decisione suddetta dall'indicazione ministeriale bensì nella ignoranza di quest'ultima o, peggio, nel fatto che l'iniziativa presidenziale sia posta in essere – ma l'ipotesi è francamente remota – senza che sia stato dapprima sollecitato il Ministro ad offrire i dati in suo possesso, facendo cioè interamente a meno di questi.

Lascio, ad ogni buon conto, la questione aperta, apparendomi ogni soluzione per la stessa apprestata portatrice sia di vantaggi che di svantaggi.

⁴⁷ ... ancora di recente, evocata da A. AZZENA, *Le funzioni del Presidente della Repubblica e il suo apporto nella controfirma alla luce delle innovazioni respinte con referendum*, in *Studi in onore di L. Mazarroli*, I, Padova, 2007, 30.

7. Vengo così ad una rapida considerazione finale, in linea col compito assegnatomi, di *teoria della Costituzione*. E, invero, la soluzione qui prospettata s'inscrive in uno scenario in cui ogni organo è chiamato a restare entro il recinto per esso disegnato nella Carta e qui però – questo è il punto – sollecitato ad esercitare le competenze che gli sono date *magis ut valeant*: il Governo a prendere decisioni politiche, il Capo dello Stato a svolgere compiti di controllo sulle stesse e, in genere, a svolgere compiti di garanzia del sistema, congeniali al ruolo al quale è dalla Carta stessa chiamato.

*Poteri d'indirizzo forti ed ugualmente forti poteri di garanzia, insomma*⁴⁸.

In tal modo, per un verso, si recupererebbe il senso genuino, profondo, dell'indicazione costituzionale circa le competenze, nel mentre, per un altro verso, anche la politica avrebbe modo di spiegarsi negli ambiti suoi propri, negli stessi atti sostanzialmente presidenziali – come s'è veduto – specchiandosi l'autodeterminazione delle forze politiche, una volta che gli atti stessi (specie quelli che la dottrina invece qualifica come “duumvirali”) si considerino fortemente condizionati dall'orientamento degli attori politici, restando nondimeno soggetti al controllo del Capo dello Stato.

Una teoria, pertanto, quella che vorrebbe riflettersi nella ricostruzione proposta, autenticamente *mediana* e conciliante tra le pretese di affermazione del diritto costituzionale e l'aspirazione all'autodeterminazione della politica: né *minimale* né *massimale*, insomma.

Tutto ciò – sembra, a questo punto, quasi superfluo aggiungere – non solo non esclude ma anzi implica che nessun organo sia mai lasciato davvero solo con se stesso, tutti piuttosto essendo sollecitati a “cooperare”, fattivamente e costantemente, gli uni con gli altri in vista dell'ottimale, alle condizioni date, funzionamento del sistema.

La “cooperazione” – qui ha davvero ragione Rescigno e quanti la pensano come lui – è certamente retta, in una considerevole misura, da convenzioni (e da altri canoni ancora). E così che il Capo dello Stato possa, oltre che dare, chiedere “consiglio” (e nulla più, però, di questo) al Governo (o ad altri), in occasione dell'esercizio dei poteri suoi propri, è di sicuro da mettere in conto e, peraltro, sembra rispondere a pratiche diffuse, per quanto non di rado sfuggenti ed impalpabili nei loro concreti lineamenti e nei loro (talvolta discontinui ed oscillanti) sviluppi.

Solo che la “cooperazione” poggia – come si è venuti dicendo – sulla distinzione, non sulla confusione, dei ruoli e, in tanto può aver modo di affermarsi e farsi in concreto apprezzare, in quanto effettivamente risponda ad una tipizzazione dei ruoli non rimessa, in ordine alla sua definizione e complessiva messa a punto, ad occasionali, incerte ed approssimative e talora persino incoerenti espressioni bensì saldamente radicata in norme costituzionali. Norme che, come si è venuti dicendo, appaiono bisognose di essere integrate e sorrette da norme di altra natura e, nei limiti invalicabili segnati dal testo, di essere senza sosta rigenerate semanticamente, in ragione dell'evoluzione complessiva del sistema e per l'appagamento delle sue più pressanti, profondamente avvertite esigenze.

⁴⁸ Questi ultimi, anzi, proprio in una democrazia maggioritaria – come si è, ancora da ultimo, opportunamente rammentato (da varia angolazione, M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, cit., spec. 70 ss. e A. CHIAPPETTI, *La Costituzione ritrovata. Saggi sulla costituzione italiana vivente*, Torino, 2008, 119 ss.) – richiedono una speciale sottolineatura. La tesi qui proposta si dispone – come si vede – lungo questa scia.