

**Se per “sicurezza” e per “semplificare” c’è il Quirinale.
Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione”
tra Presidenza della Repubblica e Governo***

di Gianluca Marolda **
(23 luglio 2019)

Premessa

La Presidenza Mattarella ha vissuto nei suoi primi due anni e mezzo un periodo di assestamento, nel quale il Presidente ha potuto al meglio calibrare quelli che sono i suoi margini di “dialogo” con gli organi di indirizzo politico. L’appuntamento con la promulgazione e l’emanazione di leggi e atti aventi forza di legge rappresenta, poi, un’ottima cartina tornasole per testare l’“attivismo” o quanto meno i margini di novità della prassi presidenziale. La prassi sul tema si è sostanziata sin dalla Presidenza Einaudi e si è poi arricchita nel corso del tempo in varie modalità. In particolare, le Presidenze Ciampi e Napolitano hanno contribuito a plasmare se non a “categorizzare” astrattamente questa prassi, gettando le basi per delle future “convenzioni costituzionali” tra Presidenza della Repubblica ed Esecutivo.

Anche nel caso del Presidente Mattarella si è cominciato ad intravedere la sua impronta all’atto della fase integrativa dell’efficacia di atti legislativi e situazioni di intervento durante fasi istruttorie e di approvazione stessa: nell’attuale Presidenza, infatti, il quadro si è arricchito di alcune ma importanti novità sulla falsariga del substrato lasciato da Ciampi e Napolitano, fatto di rilevanti episodi di “collaborazione” con l’Esecutivo di governo¹.

L’elemento principale, che si vuole mettere in evidenza in questo scritto, è rappresentato dal ruolo giocato dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, organo che agisce a supporto dell’azione presidenziale sulla base delle linee di indirizzo emanate dal Presidente². Quando si studia questa particolare “componente” dell’organo del Capo dello Stato, si fa riferimento alla “meccanica” interna del complesso e costante *enlargement of powers* presidenziale, che è uno dei tratti maggiormente caratterizzanti il parlamentarismo italiano. L’obiettivo, quindi, è analizzarne i riflessi dal punto di vista costituzionale, poiché, malgrado si sia sempre mosso sottotraccia, rappresenta, da un lato, un elemento che ha

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Si fa in particolare riferimento alle prassi di promulgazione ed emanazione “dissenziante”, laddove il Presidente pur non rinviando alle Camere o rifiutandosi di emanare esprime delle proprie considerazioni sulle problematiche di rilievo costituzionale che l’atto legislativo in questione solleverebbe. In Ciampi questa prassi si è consolidata maggiormente tramite un’opera di persuasione morale in forma “riservata” o di rinvio delle leggi solo in casi di “palese” incostituzionalità (la cd. “dottrina Ciampi”); mentre in Napolitano si è affermata una maggiore “pubblicità” delle forme di collaborazione con gli organi di indirizzo politico come, ad esempio, la pubblicazione di lettere ai membri del Governo nelle quali si espongono i dubbi o l’uso ricorrente di esternazioni durante l’iter di formazione dell’atto.

2 Per un *excursus* generale della dottrina sul tema vedasi N. OCCHIOCUPO, Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 1973; B.M. ALLARA, La struttura della Presidenza della Repubblica, 1974; N. OCCHIOCUPO, Presidenza della Repubblica, in Enc. Giur., Istituto dell’Enciclopedia Treccani, 1991, *ad vocem*; P. MESCHINI, Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 1996, 193-220; P. STANCATI, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, in Enc. Dir., XLI, 1989, AA. VV., Le amministrazioni degli organi costituzionali, a cura di C. D’Orta- F. Garella, Roma-Bari, Laterza, 1997; GIOVANNETTI G.- PACELLI G., Il colle più alto. Ministero della Real casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica, 2017.

contraddistinto molto la prassi presidenziale nella sua evoluzione e, in secondo luogo, poiché il suo studio potrebbe contribuire notevolmente a delineare quella che è la posizione costituzionale del Capo dello Stato nel parlamentarismo italiano.

Si analizzeranno due casi, nei quali il Presidente Mattarella per il tramite del Segretariato ha arricchito la prassi presidenziale nei rapporti con gli organi di indirizzo politico nell'esercizio del potere legislativo, anche con riferimenti tratti dalle esperienze Ciampi e Napolitano, "bilanciando" la riservatezza del primo con le esigenze di pubblicità del secondo. In primo luogo, sarà quindi approfondito il caso dell'emanazione del decreto-legge n.113 del 2018 (cd. "Decreto Salvini"), poi convertito nella legge n. 132 del 2018, e del successivo decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (cd. "decreto Sicurezza-bis") che ha integrato le disposizioni del primo, i quali hanno visto nella loro formulazione osservazioni da parte del Quirinale e con una documentata attività di "*moral suasion*" di concerto alla Presidenza del Consiglio e, infine, sull'iter di approvazione della conversione in legge del cd. "Decreto semplificazioni" (decreto-legge n.115 del 2018)³.

Prime indicazioni sulla prassi della Presidenza Mattarella nei suoi rapporti con gli organi di indirizzo politico

Come si accennava, al termine del periodo di assestamento la Presidenza Mattarella ha fatto intravedere alcuni momenti di "dialogo" con gli organi di indirizzo politico; infatti, i due casi oggetto di esame si inseriscono in un contesto non peregrino, dove il Presidente è intervenuto in alcune occasioni a dare conto di rilievi su alcuni provvedimenti legislativi. Si sono, infatti, formalizzati dei primi episodi di promulgazione/emanazione "dissenziente" con indicazione di profili di illegittimità costituzionale. I casi di promulgazione "dissenziente" riguardano alcune disposizioni del nuovo Codice antimafia e le previsioni volte a tutelare le condotte riconducibili al cd. "*whistleblowing*": in entrambi i casi⁴ alla promulgazione delle leggi è seguito un comunicato pubblicato sul sito internet del Quirinale. In questi comunicati il Capo dello Stato ha sollecitato il Parlamento e l'allora Presidente del Consiglio Gentiloni a seguire alcune 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. Molto di recente il Presidente Mattarella ha provveduto ad inviare una lettera, indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio, a margine della promulgazione di alcune disposizioni di riforma degli art. 52 e 55 del c.p. in materia di legittima difesa: il comunicato del 26 aprile 2019 è molto ricco di contenuti e di perplessità di natura giuridica sulla falsariga del tenore dei comunicati di Napolitano sulla legittimità costituzionale delle disposizioni promulgate.⁵

³ Per cogliere questi punti, è essenziale far riferimento alle modalità di azione degli Uffici del Quirinale in quelle prerogative, dove il Presidente è coinvolto profondamente nei processi decisionali di indirizzo politico allo scopo di conferire prestazioni di unificazione politica ed istituzionale nelle situazioni patologiche. Un esempio molto chiaro di questo "processo decisionale di indirizzo politico" è rappresentato dall'importante confronto tra Capo dello Stato ed organi di indirizzo politico a margine dell'emanazione e/o della promulgazione dei provvedimenti legislativi.

⁴ I comunicati del Presidente sono del 17 ottobre 2017 e del 30 novembre 2017.

⁵ In questo caso il parere di chi scrive si allinea con chi rinviene nel Capo dello Stato l'intenzione di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme delle norme in modo da "suggerire" ai giudici comuni una possibile via di applicazione, nel caso in cui si dovesse materializzare la possibilità di un ricorso in via incidentale dinanzi alla Corte costituzionale (benché in realtà la lettera fosse indirizzata agli organi di indirizzo politico). Cfr. MORELLI A., La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente", in La Costituzione.info, 28 aprile 2019.

Interessante la combinazione tra la prassi di Napolitano del messaggio di accompagnamento⁶ e quella di Ciampi, dove Mattarella ha premuto nel dichiarare che solo in casi di evidente illegittimità costituzionale avrebbe provveduto ad operare il potere di rinvio (in queste situazioni, malgrado i moniti, ha ritenuto le criticità non indicative di palese illegittimità costituzionale)⁷.

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 sub-munizioni a grappolo. Si è dato corso pieno in questo caso alla dottrina Ciampi, poiché Mattarella ha seguito la via del rinvio, avendo rinvenuto alcuni “[...] profili di “evidente” illegittimità costituzionale [...]”, come recita il messaggio alle Camere del 27 ottobre 2017⁸.

La prassi che si metterà più in evidenza nello scritto si è mossa entro questo contesto ed entro questi “schemi”; il Presidente Mattarella si è calibrato attingendo, come evidenziato, da Ciampi l’interpretazione del potere di rinvio solo come *extrema ratio* e da Napolitano l’utilizzo della promulgazione ma con comunicati o lettere dissenzienti. Il tentativo di “bilanciare” questi due riferimenti è ascrivibile alla volontà di Mattarella di mantenere un profilo riservato, non eccessivamente attivo, ma che abbia l’occasione di modulare le sue possibilità d’intervento in modo da evitare, da un lato, possibili strumentalizzazioni di natura politica e, d’altro canto, di favorire un approccio “dialogante” con gli organi di indirizzo politico, data la presenza di una maggioranza parlamentare fortemente frammentata. Il ruolo del Segretariato del Quirinale, da buona cartina tornasole degli indirizzi che il Presidente imprime alla sua prassi di “leale collaborazione” con gli organi di indirizzo politico, potrà aiutare a

6 La prassi del messaggio di accompagnamento ha registrato episodi molti frequenti, influenzando inevitabilmente anche l’attività del successore di Giorgio Napolitano al Quirinale. Vedasi per una ricostruzione dommatica del problema LIPPOLIS V.-SALERNO G.M., La presidenza più lunga, 2016, MAMMARELLA G. CACACE P., Il Quirinale, 2013. Particolare e di grande risonanza è stata, poi, la promulgazione “dissenziente” della Legge di Bilancio 2019 (l. n.145 del 2018), non tanto nel merito quanto nel “metodo” utilizzato, quello del tradizionale messaggio di fine anno a reti unificate. Pur seguendo, infatti, la linea Napolitano della promulgazione dissenziente, l’originale reinterpretazione di Mattarella ha arricchito la prassi quirinalizia dello strumento più forte sul piano comunicativo ma giuridicamente il più “atipico” e il più idoneo a caricare la figura del Presidente di un maggiore *surplus* di legittimazione politico-istituzionale. In particolare, il Presidente Mattarella aveva fatto notare durante il messaggio le criticità costituzionali dell’introduzione dell’IRES per le associazioni assistenziali e no-profit: disposizione poi abrogata dal Parlamento nelle settimane successive al messaggio.

7. La dottrina Ciampi fa riferimento alla nota esternazione enunciata in 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 rispondeva che solo motivi di manifesta incostituzionalità avrebbero legittimato il Quirinale a procedere al rinvio. In generale la dottrina sul punto è molto vasta e si rinvia a CALZOLAIO S., Il rinvio delle leggi nella prassi, in Quad. cost. 2006, 853 ss.; MANETTI M., I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo, in Riv. dir. cost. 2007, 187 ss.; VIGIANI M., Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario, con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi, in SICLARI M. (a cura di), I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma, Roma 2008, 345 ss. 109, GRISOLIA M.C., Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato in un sistema maggioritario, in Scritti in onore di Lorenza Carlassare, BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.- VERONESI P., 2009, 571, PELLIZZONE I., Contributo ad uno studio sul rinvio presidenziale sulle leggi, 2010, 289.

8 V. D. GALLIANI, Bravo presidente! Ecco perché Matteredella ha respinto la legge sui produttori di mine antiuomo, 28 ottobre 2017, in LaCostituzione.info; G.L. GATTA Elusione di un obbligo internazionale di incriminazione: il Presidente Mattarella rinvia alle Camere ex art. 74, co. 1 cost la legge sul contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo, in Dir. pen. cont.,11, 2017, 255 ss., FERRARA M., Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno alla fisiologia istituzionale), Federalismi.it., 2018. La legge è la n.161 del 2017. Qui il testo del messaggio <https://www.quirinale.it/elementi/2889>

delineare quella che è l'interpretazione che Mattarella, complessivamente, darà al suo settennato su questi temi.

Il ruolo del Quirinale a margine dell'adozione del cd. "Decreto Salvini" (e del Decreto Sicurezza-bis)

Il decreto-legge n.113 del 2018 rappresenta uno dei capisaldi del programma di governo dell'esecutivo guidato dal Prof. Giuseppe Conte a coalizione Lega e M5S e fortemente voluto dal Vicepresidente del Consiglio e Ministro dell'Interno, Salvini. Il decreto ha ricevuto l'approvazione del Consiglio dei ministri il 25 settembre 2018 e ha avuto la firma ed emanazione da parte di Mattarella il 5 ottobre successivo: l'intervento di Mattarella si è suddiviso in due fasi, dove, in un primo momento, sono stati sollevati informalmente dei rilievi critici del Quirinale sulla bozza in discussione da fine agosto, mentre in seconda battuta l'emanazione ha ricevuto un formale comunicato di richiamo al rispetto dell'art. 10 della Costituzione⁹.

Le cronache quirinaliste riferiscono di un processo (durato l'arco dell'estate) di fitti scambi di informazioni e in concerto tra Quirinale e Palazzo Chigi. In questo stretto contatto le modifiche alle bozze originarie si sono pian piano sostanziate e hanno interessato numerosi punti chiave del testo che di lì a poco sarebbe stato adottato il 25 settembre¹⁰.

Da un punto di vista temporale i rilievi sarebbero arrivati in una versione definitiva nei giorni precedenti alla riunione del Consiglio dei ministri del 24 settembre, che avrebbe dovuto approvare la bozza¹¹. 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 Salvini¹² in dichiarazioni ufficiali a margine dell'adozione del decreto. In particolare, le dichiarazioni di Salvini del 9 luglio al margine dell'incontro "preliminare" con Mattarella e del 24 settembre al termine dell'approvazione della bozza definitiva e le dichiarazioni di Conte in simultanea con le ultime di Salvini hanno affermato che la presenza del Quirinale nella stesura del testo è stata determinante nel risolvere alcuni nodi di natura giuridico-costituzionale nel segno della leale collaborazione¹³. Alle dichiarazioni degli esponenti del Governo Conte si sono susseguite, a margine della firma per l'emanazione del decreto-legge, quelle di Mattarella, che ha inviato una lettera al Presidente Conte, osservando in senso critico che «[...] in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se

9 Questo è il testo del comunicato del Quirinale <https://www.quirinale.it/elementi/9489>
<https://www.quirinale.it/elementi/9489> Il Quirinale non Lega, 9 luglio 2018
<https://www.ilfoglio.it/politica/2018/07/09/news/il-quirinale-non-lega-204619/>.

10 CONTI M., Decreto Sicurezza, il Quirinale prende le distanze da un testo che rischia l'incostituzionalità, *Il Messaggero*, 4 ottobre 2018, SARZANINI F., Il testo corretto del decreto, *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018, BREDA M., Decreto Sicurezza, il Quirinale prende le distanze da un testo che rischia l'incostituzionalità, *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018.

11 LOPAPA C., Incontro segreto fra Mattarella e Salvini: i dubbi del Quirinale su manovra e decreto sicurezza, *La Repubblica*, 3 ottobre 2018.

12 BREDA M., Decreto Sicurezza, il Quirinale prende le distanze da un testo che rischia l'incostituzionalità, *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018.

13 Dichiarazioni alla stampa durante la conferenza a margine dell'adozione del 24 settembre a margine dell'approvazione in Consiglio dei Ministri della bozza
<http://www.governo.it/it/approfondimento/immigrazione-e-sicurezza-approvato-il-decreto-legge/10022>
<http://www.governo.it/it/media/conferenza-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n20/10023>.

non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia»¹⁴.

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 dlgs. 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 a procedimento di natura penale si ha una immediata comunicazione del Questore alla Commissione territoriale competente che dovrà sentire l'interessato a sua difesa e successivamente prendere una decisione.

Da un lato, sembra si sia intervenuto per limare le criticità dal punto di vista del diritto di difesa dell'interessato richiedente asilo, mentre sotto un altro punto di vista, più generale, si è tentato di non degradare lo *status* giuridico particolare dello straniero richiedente asilo, che si fonda costituzionalmente sugli art. 10 e 117, comma 1. Da quel che più concerne il tema di queste notazioni, si potrebbe affermare che la *suasion* abbia raggiunto l'obiettivo della modifica della bozza in vista dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri¹⁵.

Una situazione per molti versi analoga si è riscontrata nella stesura del cd. "Decreto Salvini-bis". Il decreto puntava ad un'integrazione delle norme del primo Decreto Salvini ed è stato seguito dagli Uffici del Segretariato durante la stesura di alcune bozze presentate dal Ministro degli Interni. Gli uffici quirinalizi hanno espresso perplessità su alcuni punti chiave del decreto e precisamente come per il primo

14 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). Ad esempio, all' art.1 della bozza originaria la rubrica avrebbe indicato l'"abrogazione" del permesso di soggiorno per motivi umanitari in alcune situazioni, mentre secondo 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; secondo il Viminale, sulla base di alcune circolari inviate alle Prefetture nel mese di luglio, si sarebbe dovuto concedere il permesso solo in tre casi e cioè quello di grave calamità naturale nel Paese di origine, meriti civili e cure mediche. Anche qui il parametro dell'art.10 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 fattispecie aperta. *Rebus sic stantibus*, una stretta tipizzazione sarebbe entrata in contrasto con l'interpretazione costituzionalmente orientata che si dà di queste norme. 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 CURRERI S., Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza"), *Federalismi*, 5 e ss.

15 CURRERI S., op. cit., 9 e ss., mentre sulle cronache quirinalistiche le censure sono state riscontrate da SARZANINI F., Il testo corretto del decreto, *Corriere della Sera*, 24 settembre 2018.

decreto in tema di gestione dei flussi migratori, poteri del Ministero dell'Interno e disposizioni sanzionatorie contro il favoreggiamento all'immigrazione clandestina¹⁶. Su queste norme dalle cronache si ricava la maggior pressione da parte del Segretariato per arrivare ad una limatura: modifiche che per ammissione stessa del Ministro Salvini vengono effettuate dopo aver seguito le indicazioni del Colle in modo da essere pronte per l'adozione del Consiglio dei ministri del 20 maggio 2019¹⁷. A margine di questa riunione per contrasti interni alla coalizione si ha un rinvio di quest'ultima e nella giornata successiva il *Premier* Conte prima e il Ministro Salvini poi sono a colloquio al Quirinale con il Presidente: al termine di questi viene sancito l'effettivo slittamento del decreto a dopo le elezioni europee del 26 maggio, per infine ottenere l'adozione ufficiale da parte del Consiglio dei Ministri l'11 giugno e l'emanazione il giorno 14 dello stesso mese (decreto legge 14 giugno 2019, n. 53)¹⁸. Al netto dei contrasti politici interni alla maggioranza che sono sorti, si vuol mettere in evidenza, come 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"¹⁹. Sembra quindi si sia materializzata ed effettivamente riscontrata un'attività di *moral suasion* preventiva in ottica, comunque, "dialogante" tra Uffici del Quirinale e Presidenza del Consiglio, ma che da parte del Quirinale si è rivelata ad ogni modo "pressante".

Le pressioni quirinalizie a margine dell'iter di approvazione del DDL di conversione del cd. "Decreto Semplificazioni"

La legge n.12 del 2019 ha convertito il decreto-legge n.135 del 2018, definito dalla stampa come il cd. "Decreto Semplificazioni". Esso rappresenta un altro snodo importante del Governo Conte, in quanto vi sono presenti numerose previsioni su delicati temi di politica economica. Quest'atto ha però, da subito, evidenziato alcune criticità dal punto di vista costituzionale, vista la presenza di numerosi emendamenti aggiuntivi in sede di conversione e assai eterogenei tra loro nel contenuto contravvenendo, a detta delle opposizioni, la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, che proibisce l'emendabilità e la conversione in legge di un

16 In particolare, era stato previsto nella bozza originaria, che avrebbe dovuto contenere 12 articoli, un passaggio di competenza tra Ministero dei Trasporti ed Interni sul divieto di sosta e passaggio delle navi mercantili su acque territoriali italiane (modificando l'art. 83 Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327) 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 – con particolare riferimento alle istruzioni operative delle autorità SAR competenti o di quelle dello Stato di bandiera. Su questi due punti specifici l'esame degli Uffici del Segretariato è stato più severo e sarebbero state chieste delle modifiche per ovviare alla criticità costituzionali, riscontrabili, a parere di chi scrive, in una violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2, Cost. SARZANINI F., Decreto Sicurezza bis, il nuovo testo: nessuna confisca della nave se sbarcano più di 100 migranti, in il Corriere della Sera, 21 maggio 2019.

17 GUERZONI M., Lo scontro sul decreto sicurezza. Conte: criticità segnalate dal Colle, il Corriere della Sera, 21 maggio 2019, NUTI V., Decreto sicurezza-bis: via le multe sui soccorsi, Il Sole 24 Ore, 21 maggio 2019.

18 FOLLI S., Governo, l'errore di usare come scudo il Quirinale, la Repubblica, 21 maggio 2019, Conte al Colle, decreti dopo le Europee: Salvini cede, alta tensione Lega-M5S, il Mattino, 22 maggio 2019.

19 Dichiarazione questa estrapolata che si riferisce a Conte ed è stata riportata da GALLUZZO M., La Sicurezza slitta a dopo le Europee. Conte: da Mattarella nessuna censura, il Corriere della Sera, 22 maggio 2019.

decreto con norme di natura eterogenea rispetto a quelle del decreto originario (sentt. n.22 del 2012 e 32 del 2014)²⁰.

L'azione del Quirinale si è concretizzata a margine del passaggio dalle commissioni parlamentari competenti all'Aula del Senato per l'approvazione definitiva. Il testo arrivato in assemblea contava su un articolato di 13 previsioni e ha ricevuto la presentazione di ben 85 emendamenti additivi, presentati dalla maggioranza Lega-M5S, dal contenuto estremamente variegato e difficilmente definibile omogeneo con la *ratio* del decreto originario²¹. La stampa e la seduta in Aula in data 28 gennaio riportano una serie di considerazioni critiche nei giorni precedenti del Quirinale sull'inopportunità dell'elevato numero e del disomogeneo contenuto degli emendamenti e le cronache, altresì, riferiscono di una serie di fitti scambi di informazioni e di pareri tra gli Uffici del Segretariato del Quirinale e le strutture tecniche della Presidenza del Consiglio²². Scambi che si sono tramutati in pressioni del Quirinale affinché si provvedesse ad un sostanziale ridimensionamento del disegno di legge di conversione, rendendolo più omogeneo al decreto originario. In questo contesto si dà rilievo ad un'esternazione, riportata dalle cronache, da parte del Capo Ufficio Stampa di Palazzo Chigi, Rocco Casalino, il quale avrebbe dichiarato, riferendosi, ai senatori 5 stelle di dover sopprimere e/o reindirizzare gli emendamenti verso altri progetti e/o disegni di legge in discussione²³.

Ma il Quirinale si sarebbe, altresì, rivolto alla Presidente del Senato, Casellati, per far sì che fosse lo stesso Ufficio di Presidenza del Senato ad effettuare più incisivi controlli in linea con la giurisprudenza costituzionale²⁴. Ed è infatti nella medesima seduta che è comunque intervenuta la scure della Presidente Casellati che, ex art.97, comma 1 del Regolamento del Senato, ha provveduto alla soppressione di gran parte degli emendamenti presentati ammettendone "solo" 24²⁵: su di essi erano poi pendenti alcune richieste di ritiri o mutamenti in ordini del giorno. Queste ultime richieste di mutamento si avverano, poi, nella seduta successiva del 29 gennaio, nella quale si procede all'approvazione del testo e si assiste a ritiri e richieste, ad

20 Corte cost. sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014, CHINNI D., La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale, *Federalismi*, 11 luglio 2014, 8 e ss., FILIPPETTA G. L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista, *Rivista AIC* n.4, 2012, 28 e ss., DOMENICALI C., La decretazione d'urgenza e i suoi vizi, in MORRONE A., *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Milano, 2018, 260 – 269.

21 <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1098260>

22 DE MARCHIS G., Così il pool del Quirinale ha smontato il dl di Semplificazioni: "Sicura incostituzionalità", *La Repubblica*, 28 gennaio 2019, BARONI P., Stop al decreto semplificazioni Il governo ai ripari, *La Stampa*, 29 gennaio 2019. .Cfr. http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1098260&part=doc_dc-ressten_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".

23 DE MARCHIS G., cit., indiscrezione che non ha trovato smentite ufficiali da parte dello staff di Palazzo Chigi.

24 GENTILI A., Dl semplificazioni, dal Colle stop al decreto: tagliati 62 emendamenti, *Il Messaggero*, 29 gennaio 2019.

25 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 [...]".

opera dei relatori di maggioranza del disegno di conversione, alla Presidenza di cambiamento di emendamenti in approvazione di ordini del giorno per le successive sedute (trasmigrando, materialmente, le varie disposizioni in autonomi corpi normativi da approvare separatamente)²⁶. Dall'opera di "ripulitura" tra le soppressioni e i ritiri risulta la scomparsa di ben 62 emendamenti sugli 85 inizialmente previsti per la fase dell'approvazione in Aula.

La strategia utilizzata dal Quirinale, sulla base degli atti parlamentari, le cronache e le affermazioni di esponenti degli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, sembra abbia tentato di risolvere le criticità facendo affidamento ad una *moral suasion* molto profonda ma al tempo stesso circostanziata quanto più possibile al riserbo istituzionale²⁷. Visto il dibattito parlamentare e l'inversione di rotta della maggioranza dal lato delle forze politiche in seno al Parlamento, si potrebbe, poi, aggiungere che le pressioni quirinalizie abbiano tentato una "via costruttiva" per arrivare ad un dialogo quanto più proficuo e finalizzato al raggiungimento di una soluzione che bilanciasse le riserve avanzate dal Presidente e l'autonomia del Parlamento.

Alcune riflessioni sulla natura costituzionale di questa prassi

Si può affermare che l'effetto più diretto di questa prassi sia stato quello di incidere, all'interno della vasta gamma di poteri atipici presidenziali, indirettamente sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica²⁸.

La testimonianza resa dai Presidenti della Repubblica Einaudi e Ciampi può tracciare delle utili coordinate di base. Il primo nel suo libro, *"Lo scrittoio del Presidente"*, affermò a chiare lettere che tutte le relazioni esterne tessute da lui e dai

26 V. Legislatura 18^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 085 del 29/01/2019 Le richieste di ritiro e/o di mutamento in ordini del giorno sono state effettuate direttamente dalla relatrice di maggioranza, Sen. Pirovano. Vedasi l'allegato B per una ricognizione analitica degli *itinerari* degli emendamenti. http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1098453&part=doc_dc-ressten_rs

27 Pertini aveva inaugurato la prassi grazie anche all'attivismo del suo Segretario Generale Maccanico. Si fa l'esempio di due missive rispettivamente del 1980 e del 1983. La prima era diretta al Capo Gabinetto presso la Presidenza del Consiglio su un disegno di legge di iniziativa governativa. Nella seconda occasione lo scambio di missive era avvenuto con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Amato, sul disegno di legge sul trasporto ferroviario del 23 novembre 1983 in ASPR (Archivio Storico Presidenza della Repubblica), Archivio costituzionale, XVI 1 b.11. Ciampi poi aveva ripreso e consolidato questa particolare *moral suasion* con interventi su norme in tema di rogatorie internazionali e sulla legge Cirami in tema di riforma del processo penale. In entrambe le situazioni la Presidenza era intervenuta per proporre modifiche e soppressioni di alcuni emendamenti durante l'approvazione nelle Camere, riuscendo a raggiungere l'obiettivo dopo la concertazione con il Governo. V. 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, 2002, 42 e ss., STASIO D., Cirami, stop fino al 10 ottobre, Il Sole 24 Ore, 27 settembre 2002, PELLIZZONE I., op. cit., 269 e GALLIANI D., Il Capo dello Stato e le Leggi, vol. II, 557. Per una disamina critica più approfondita si consenta il rinvio a MAROLDA G., Organizzazione e potere: il caso della Presidenza della Repubblica, Rivista Gruppo di Pisa n.3/2017, 6 e ss.

28 MORRONE A., Il Presidente della Repubblica in trasformazione, Rivista AIC, 2013 4, PELLIZZONE I., Contributo ad uno studio sul rinvio presidenziale sulle leggi, 2010, 209, CROSA E., Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana, DOGLIANI M., Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica, in (a cura di) LUCIANI M.-VOLPI M., Il Presidente della Repubblica, 1997 238 ess. e GORLANI M., Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato, 2012, 347.

suoi collaboratori furono volte ad instaurare una “proficua collaborazione”²⁹ con gli organi di indirizzo politico. Il secondo, in un’intervista rilasciata al Corriere della Sera un anno dopo la fine del suo settennato, utilizzò, riprendendo Einaudi, due parole chiave: “consuetudine” e “collaborazione” per descrivere le attività di concertazione con l’Esecutivo di governo³⁰. Nelle loro intenzioni per il termine consuetudine si è fatto improprio riferimento ad una serie di meccanismi convenzionali, mentre per collaborazione si è fatto probabilmente riferimento al metodo che si incarna nei canoni del principio di leale collaborazione. Una precisazione su quest’ultimo principio può aiutare a comprendere se si è rimasti con la prassi esaminata entro i confini costituzionali o meno³¹.

Autorevole dottrina ha tracciato delle coordinate per cui, quando gli organi costituzionali nelle loro dinamiche in adempimento dei fini per cui sono preposti vengono necessariamente a contatto con gli altri poteri, è necessario, affinché l’ordinamento costituzionale vada in disfunzione, che collaborino proficuamente entro i limiti delle proprie sfere di competenza tipizzate in Costituzione o dalla legge. 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 poteri³². Per comprendere, quindi, se una interrelazione tra organi costituzionali è nei limiti di questo principio occorre guardare al caso concreto e a chiarire, così come specificato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza, se è presente un corretto bilanciamento delle esigenze opposte tra i due poteri. In altri termini, il risultato di questo bilanciamento deve, altresì, rispettare la cornice costituzionale di riferimento e quando 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. Se così non fosse, non si avrebbe una integrazione della regola ma una violazione della leale collaborazione³³. Sulla base di queste considerazioni e guardando ai casi concreti esaminati, si può affermare, *in primis*, che l’intento del Presidente Mattarella per il tramite dei suoi collaboratori del Segretariato è stato in linea con l’obiettivo di agire in funzione di

29 EINAUDI L., Lo Scrittoio del Presidente, 1956, XIV e ss.

30 BREDA M., La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi, 2006; *ibidem* Ciampi e l’accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi, in Corriere della Sera, 10 marzo 2007.

31 BIN R., Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri, Riv. Dir. Cost., n.2, 2001, 10 e ss., CAMERLENGO Q., Il principio di leale collaborazione, Dig. Disc. Pubbl., 2015, 12 e ss., PELLIZZONE I., op. cit., 205 e ss., LUCIANI M., L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.), in Pol. E dir. N.2, 2009, 10 e ss. 191, ANZON DEMMIG A., La *Bundestruhe* e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia? 1995, 46 e ss., CASSESE S., Dizionario di diritto pubblico, 2006, 3356 ss.

32 MONTESQUIEU, L’esprit de lois, I, lib. XI, cap. VI (tr. it. di B. Boffito Serra), 1989, 318. 196 AGOSTA S., La leale collaborazione tra Stato e Regioni, Milano, 2008, 120 ss., CERRI A., Poteri (divisione dei), in Enc. giur., XXVI, Roma, 1992, 5, MODUGNO F., Poteri (divisione dei), in NN.D.I., XIII, Torino, 1966, 483 ss.

33 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 VERONESI P., I poteri davanti alla Corte, Milano, 1999, 231, BIN R., L’ultima fortezza, Milano, 1996, 29 e ss., BRUNELLI G., La sentenza Previti: una decisione «ritagliata» sul caso, in Forum di Quaderni costituzionali, 2001. Successivamente la Corte ha chiarito i contorni di questo bilanciamento e si è espressa in maniera ormai consolidata sul punto. Corte Cost. n. 403/1994, n.87 e 88/2012 con nota di 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?, Gi.C, 2012, 1292 ss.

prevenzione dei conflitti e di risoluzione tempestiva sul piano diplomatico di possibili frizioni e blocchi istituzionali in vista della promulgazione/emanazione di atti legislativi (dove si è proceduto per vie di persuasione informale col fine di prevenire situazioni di rottura istituzionale che si sarebbero potute verificare per il tramite dell'esercizio del potere di rinvio)³⁴. Risulta altresì in linea con queste finalità come, dai momenti di "collaborazione" finalizzati esclusivamente alla correzione dal punto di vista tecnico-giuridico dei provvedimenti legislativi, si sia arrivati a stabilire dei canali di comunicazione³⁵ 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 fortemente consolidato nella sua valenza di via deflattiva del contenzioso politico con la Presidenza Mattarella.

Nei casi in esame, si potrebbero aggiungere nuovi rilievi dati dalle ammissioni fatte dai vertici di Palazzo Chigi non tanto sull'esistenza di consolidate prassi di dialogo con il Quirinale, ma piuttosto sulla rimarcata "necessità" di questo dialogo, di questa "collaborazione" per arrivare ad un testo che potesse prevenire un eventuale rinvio. Infatti, dal punto di vista degli organi di indirizzo politico l'intento è sempre stato quello di arrivare ad una concertazione sotto il massimo riserbo istituzionale così da sottrarre la prassi a strumentalizzazioni di natura politica. Evidentemente, poi, il contesto istituzionale dato dalla coalizione governativa e della forte frammentazione politica ha portato il Governo a riconsiderare questo approccio, cercando di pubblicizzare le relazioni con il Quirinale proprio in ottica di un possibile raffreddamento dei rapporti con il Colle e per evitare tendenze disgregative all'interno della stratificata maggioranza parlamentare. Il Quirinale ha, dal canto suo, cercato di mediare le posizioni di riserbo con momenti, laddove, invece, per opportunità politico-istituzionale sarebbe stata prediletta una maggiore pubblicità degli scambi informativi. Probabilmente, la Presidenza Mattarella ritiene sia più confacente sottrarsi, da un lato, dall'agone politica, ma, d'altro canto, attuale è l'intenzione di ricercare un consolidamento ed un'efficacia qualitativamente maggiore di questa prassi, magari attraverso proprio l'attenuazione della pubblicità degli scambi informali tra Colle e Palazzo Chigi.

Vi è comunque da considerare come una situazione di questo tipo possa celare alcune problematiche di un certo rilievo: a) marginalizzazione delle Camere; b) rischio di eccessiva co-partecipazione nel senso di co-legislazione³⁶.

Sul primo punto, si può affermare che è connaturata nell'idea stessa di forma di governo parlamentare il diretto e più frequente contatto tra Capo dello Stato e governo piuttosto che con il Parlamento³⁷. Idea che è stata poi, per certi versi,

34 Per un'analisi più dettagliata sia consentito il rinvio a MAROLDA G., Organizzazione e potere: il caso della Presidenza della Repubblica, *Rivista del Gruppo di Pisa*, n.3, 2017, L'Organizzazione della Presidenza della Repubblica: uno studio tra linee di continuità e profili valutativi, in www.amsdottoratounibo.it, 45 e ss.

35 In particolare con l'importante profilo del potere atipico "di informarsi", cfr. MORRONE, Il Presidente della Repubblica in trasformazione, *Rivista AIC*, n.2, 2013. Si consente ancora il rinvio a MAROLDA G., Organizzazione e potere: il caso della Presidenza della Repubblica, *Rivista Gruppo di Pisa* n.3/2017.

36 PANEBIANCO M., Gli atti di co-legislazione, 2012, 122 e ss., PELLIZZONE I., op. cit. 212 e ss., PUGIOTTO A., *Veto players* e dinamiche istituzionali nella vicenda del lodo Maccanico, in *Quad. Cost.* n.2, 2004, 266, FUSARO C., Il Presidente della Repubblica: la prassi nel sistema bipolare, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F., *La prassi degli organi costituzionali*, 2008, 93, ZANON N., *La Costituzione fatta dai giornali*, *Il Giornale*, 7 novembre 2005

37 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

“attuata” dall’Assemblea costituente tramite le indicazioni dell’o.d.g. Perassi, dove si tentava di funzionalizzare il Capo dello Stato come fattore di prevenzione delle “degenerazioni del parlamentarismo”: schema parlamentare inteso “a fattispecie aperta” con ampi spazi per le convenzioni costituzionali e per il dinamismo del sistema partitico, quindi di per sé vulnerabile a situazioni di “dittatura della maggioranza” o di paralisi istituzionale³⁸. 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 collaborazione³⁹.

Il secondo punto si risolverebbe capendo, come accennato poc’anzi, se si è al di fuori della leale collaborazione. Un esito negativo risiede laddove la presunta collaborazione non porti ad una reciproca invasione delle competenze prestabilite costituzionalmente per ciascun organo: il caso è quello di indebita pressione da parte del Quirinale come una sorta di “*policy maker*”, che agisce per ottenere correzioni che esprimano una propria idea di indirizzo politico⁴⁰. Da un lato l’attività servente del Segretariato sotto gli indirizzi presidenziali dalla disamina dei casi analizzati risulta sicuramente conforme ai confini costituzionali tracciati per il Quirinale nel senso che in generale si potrebbe riassumere che gli interventi degli Uffici quirinalizi si siano improntati alla ricerca dei punti di criticità dal punto di vista della legittimità costituzionale⁴¹ (come si è riportato del caso del rispetto degli obblighi internazionali ex artt. 10 e 117 comma 1 e sui canoni interpretativi, individuati dalla giurisprudenza costituzionale sulla legittimità della decretazione d’urgenza ex art.77 Costituzione).

D’altro canto, malgrado il fatto che il ruolo del Quirinale sia politicamente sovraesposto e che ciò abbia contribuito ad un *surplus* di legittimazione rispetto alla posizione costituzionale disegnata in Costituzione⁴², la base fondante dell’*enlargement of powers* è sempre rinvenibile, a parere di chi scrive, nella crisi del sistema partitico. Come rilevato da Leopoldo Elia, solo un sistema partitico capace di portare avanti un solido indirizzo politico potrebbe conferire i giusti margini di

interlocazione 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 prerogative BAGEHOT W., *The British Constitution*, trad. it. di Sonia Pastorino, Bologna, 1995, 100-101.

38 Atti Assemblea Costituente, 4 settembre 1946, Il 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 risponderebbero 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.

39 MOTZO G., op. cit. 1489, CRISAFULLI V., Aspetti problematici del sistema parlamentare vigenti in Italia, in Stato, popolo ed illusioni e delusioni costituzionali, 1985, 195 e ss. ESPOSITO C., Capo dello Stato in Enc. Dir., VI, 1960, 238 e ss., MORTATI C., Le forme di governo. Lezioni, 1973, 432, BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., op. cit. in SILVESTRI G., op. cit., 1985, 86 e 90, BIN R., Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della sua maggioranza, www.forumcostituzionale.it 2008, CAMERLENGO Q. Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del governo, in 1/ Quad. cost., 2010, 35 e ss.

40 GRISOLIA M.C., Il rinvio presidenziale delle leggi, in Quad. Cost., 1992, 221, CALZOLAIO S., Il rinvio delle leggi nella prassi, in Quad. Cost., 2006, 860 e ss., PELLIZZONE I., op. cit. 166 e ss. MANETTI M., Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi, in Atti Convegno AIC 2010 “Decisione, conflitti, procedure”.

41 BIN R., Il Presidente della Repubblica nella topologia della forma di governo, Rivista AIC n.2, 2013, LIPPOLIS V.-SALERNO G.M., La presidenza più lunga, 2016 MAMMARELLA G. CACACE P., Il Quirinale, 2013.

42 MORRONE A., Il Presidente della Repubblica in trasformazione, Rivista AIC, n.2, 2013, 2-6.

funzionalità all'assetto parlamentare. Dare, infatti, al Quirinale (e alle sue strutture) la responsabilità di eventuali mutamenti della forma di governo implicherebbe, a parere di chi scrive, operare un'inversione sul piano del rapporto tra causa (assenza di *conventions of constitution*) ed effetto (emersione del Capo dello Stato)⁴³.

Per concludere, se l'azione del Quirinale è filtrata con l'occhio di chi guarda alla lettura degli *output* tramite gli *input* dati dal funzionamento della meccanica interna del Quirinale, quest'azione trova il suo presupposto nell'unità nazionale/neutralità, tradotta teleologicamente nel senso di leale collaborazione. Sul piano semantico, da un lato, unità presupporrebbe la compattezza, il legame, la non dislocazione, mentre l'aggettivo "nazionale" qualificerebbe l'estensione spazio-temporale del meccanico processo di unificazione per poter ottimizzare i processi di *State* e *Nation building* all'interno delle fragili democrazie pluraliste⁴⁴. Da qui l'insegnamento di Carl Schmitt consegna degli strumenti di salvaguardia di questi processi nella configurazione istituzionale particolare del Capo dello Stato e nell'esegesi della formula aperta dell'unità nazionale vi è la valvola per far entrare queste teorie⁴⁵ e adattare al contesto italiano⁴⁶. Preme, infine, sottolineare, come la prassi della Presidenza Mattarella, in linea con gli schemi generali tracciati dai vari predecessori, sembri allinearsi a questi presupposti teorici, lasciando chiaramente margine a suoi nuovi sviluppi futuri fino al termine del settennato.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale ed Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna

43 ELIA L., Governo (forme di). Enciclopedia del Diritto, XLV 1970, MARANINI G., Storia del potere politico in Italia, 1966, BIN R. Cose serie! Non riforme costituzionali, in Quaderni Costituzionali n.3, 2013, MORRONE A., Il Presidente della Repubblica in trasformazione, Rivista AIC, 2013 13-15, LIPPOLIS V.- SALERNO G.M., La Repubblica del Presidente, 2013; La Presidenza più lunga, 2016.

44 SCHMITT C., Il Custode della Costituzione, 1931 (trad. It. 1981), 211-212, che ha rivisto criticamente la nota teoria di Constant, CONSTANT B., Corso di politica costituzionale (trad.it. a cura di Monni), 1849, BALDASSARRE A., Il Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare, in BALDASSARRE A.- SCIACCA G., Il Presidente della Repubblica, 2010, 6.

45 Mutuando da Schmitt, questa dottrina ha inteso, poi, il Capo dello Stato come potere neutro in quanto soggetto agente su presupposti avalutativi, imparziali, e quindi rappresentativi della totalità statale. Perciò, nel concetto di unità nazionale si può intravedere il costante indirizzo del Capo dello Stato a contrastare le tendenze disgreganti, tipiche di una democrazia parlamentare pluralistica, a neutralizzare preventivamente determinati conflitti istituzionali che vi potrebbero scaturire. Da qui si ricaverebbe la funzionalizzazione sulla leale collaborazione, implementata in prima *facie* dal Quirinale, organo legittimato a questi compiti dalla sua posizione di potere "neutro".

46 BALDASSARRE A., il Presidente, cit., 2010, 6-7; BALDASSARRE A.- MEZZANOTTE C., Gli Uomini, del Quirinale, 1985, 27 e ss.