

## La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e "inattualità" costituzionale della controfirma ministeriale \*

di Nicola Pignatelli

SOMMARIO: 1. Alcune osservazioni preliminari - 2. La controfirma ministeriale nell'evoluzione della forma di governo parlamentare - 3. L'art. 89 Cost. come modello procedimentale "aperto" - 4. Gli atti sostanzialmente governativi (trifasici) e il controllo presidenziale - 5. Gli atti sostanzialmente presidenziali (bifasici) e l'ambiguo controllo governativo - 6. Una lettura evolutiva (possibile) dell'art. 89 Cost.: progetti ed opportunità di una revisione costituzionale.

### 1. Alcune osservazioni preliminari

In queste pagine indagheremo la sfera della responsabilità in senso classico dei poteri dello Stato, potendo accostare al sostantivo *responsabilità* l'attributo *politica*, dopo un periodo storico (recente), caratterizzato da alcune anomalie, in cui il dibattito costituzionalistico ha avuto ad oggetto prevalentemente la *responsabilità giuridica*<sup>[1]</sup>, come emerge dalle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 l. n. 140/2003, in materia di sospensione dei procedimenti penali a carico delle "alte cariche" dello Stato (sent. n. 24/2004), sulla legittimità dell'art. 3 l. n. 140/2003 che definisce l'ambito oggettivo di operatività dell'insindacabilità parlamentare (sent. n. 120/2004), ed infine, in sede di conflitto tra poteri, sui limiti funzionali delle esternazioni del Presidente della Repubblica (sent. n. 154/2004). Operando un mutamento di prospettiva, ci soffermeremo sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica, tentando di individuarne i punti di emersione, nonché l'ambito funzionale (dei poteri) all'interno del quale si *responsabilizza* il Capo dello Stato. Da qui proveremo a dimostrare una sorta di inattualità costituzionale della controfirma ministeriale (art. 89 Cost.), limitatamente ad un certo ambito funzionale.

E' pacifico che quella del Presidente della Repubblica non possa che risolversi in una forma di responsabilità "diffusa"<sup>[2]</sup>, che presuppone, per la sua esistenza, una legittimazione dell'organizzazione del dissenso e del potere di critica, in grado di incidere direttamente sullo stesso esercizio del potere pubblico, il quale a sua volta per essere controllato dovrà informarsi ai principi di pubblicità e trasparenza<sup>[3]</sup>; una responsabilità, quella "diffusa", che non abbisogna per manifestarsi di meccanismi formali di sanzione politica, come la quella "istituzionale"<sup>[4]</sup>, che può concretizzarsi invece nella revoca (rimozione) del soggetto criticato, titolare del potere. Non per questo però il primo tipo di responsabilità si è mostrato storicamente irrilevante per le dinamiche della nostra forma di governo, essendo una forma di pressione costante sull'esercizio dei poteri (un limite sostanziale) ed una fonte di legittimazione, che può risultare così incisiva da determinare le dimissioni del titolare del potere, producendo fattualmente gli stessi effetti dell'istituto della sfiducia.

Non può negarsi che l'evoluzione della forma di governo parlamentare, il rafforzamento della posizione del Governo come "comitato direttivo" della maggioranza parlamentare abbiano valorizzato la funzione di garanzia<sup>[5]</sup> del Presidente della Repubblica, intesa sia come controllo costituzionale sugli atti (ossia come controllo "negativo"), sia come razionalizzazione sul funzionamento del circuito democratico (ossia come potere "attivo"); un complesso di funzioni che rendono il Capo dello Stato un organo di garanzia "complementare"<sup>[6]</sup> alla posizione della Corte costituzionale (sia come giudice di legittimità sia come arbitro dei conflitti) nel sistema. Tale processo ha prodotto una progressiva responsabilizzazione politica in relazione al modo di esercizio di tali funzioni, tanto, da una parte (nella sfera del potere "attivo"), da mettere in dubbio il valore, o più semplicemente l'utilità dell'apposizione della controfirma su taluni atti, estrinsecazione di poteri "propri" del Presidente della Repubblica, e dall'altra (nella sfera del controllo "negativo") da far emergere un *potere dentro il potere*, ossia un controllo interno all'esercizio delle funzioni del Governo.

Ma tali poteri di garanzia (positiva e negativa) hanno trovato una sorta di "resistenza". L'art. 89 Cost. infatti porta in sé un'antinomia, non risolta in sede costituente, tra il valore storico della controfirma, come istituto attraverso il quale il Governo ha progressivamente sottratto i poteri al Re, ed il ruolo "nuovo" attribuito al Capo dello Stato nel modello costituzionale di Repubblica parlamentare; in definitiva un contrasto tra il peso "storico" della necessità di neutralizzare la responsabilità (e quindi i poteri) del Presidente della Repubblica e la necessità di attribuire allo stesso Capo dello Stato (non più Re) alcune "nuove" funzioni costituzionali (di controllo e garanzia). Da questi due modelli antitetici, da

queste "due anime", interne allo stesso disegno costituzionale, nasce la forte *ambiguità* sul ruolo del Presidente della Repubblica, la tensione tra il principio democratico rappresentativo e i poteri di garanzia, tra la forma di governo monista e il Capo dello Stato, che sembra rappresentare un problematico residuo della forma di governo dualista[7]; un'ambiguità che rischia di compromettere, come tenteremo di dimostrare, sia i poteri (attivi) di razionalizzazione sulla forma di governo, sia il controllo (negativo) sugli atti del Governo.

## 2. La controfirma ministeriale nell'evoluzione della forma di governo parlamentare

Il significato (ed il peso) storico della controfirma[8] con cui l'Assemblea Costituente dovette misurarsi, non risolvendo, come anticipato, tutte le contraddizioni, è intimamente connesso ai mutamenti del regime parlamentare nei sistemi europei a cavallo tra il 1700 e il 1800. Il passaggio dalla Monarchia limitata alla Monarchia costituzionale-parlamentare[9] può essere sintetizzato da una parte, attraverso l'instaurazione del vincolo fiduciario tra la maggioranza parlamentare e il Governo e, dall'altra, attraverso l'affermazione di una diversa funzione della controfirma, come istituto tramite il quale il Governo si è appropriato dei poteri del Re, progressivamente privato della funzione esecutiva. La controfirma si è legata nella forma di governo alla fiducia parlamentare, nel senso che il Governo ha esercitato i poteri esecutivi (non più regi) per attuare un programma politico sulla base del quale il Parlamento votava la fiducia.

In una prima fase storica la controfirma ministeriale ha espletato una funzione *formale* nello "scaricare" la responsabilità giuridica e politica sui Ministri, per conservare quel presunto principio di infallibilità del Re, il cui potere, durante la Monarchia assoluta, derivava direttamente da Dio; invece in una seconda fase (parlamentare) la controfirma, determinando prima un controllo su gli atti regi e poi un trasferimento di poteri, ha realizzato in senso *sostanziale* l'irresponsabilità monarchica (giuridica e politica), visto che la mancanza di poteri (propri) del Re non poteva che risolversi nella sua irresponsabilità. Tra l'altro la controfirma avrebbe contribuito a determinare l'evoluzione della stessa forma di governo parlamentare da dualista (in cui residuava un vincolo tra Governo e Re, accanto a quello tra Parlamento e Governo) in monista[10] (in cui il Re veniva definitivamente estromesso dall'indirizzo politico), poiché la privazione della Monarchia dei propri poteri faceva venir meno la legittimazione di qualsiasi vincolo, anche residuale, tra il Re e il Governo.

Nell'Italia liberale l'art. 67 dello Statuto Albertino stabiliva che "*I ministri sono responsabili*" (1° comma) e che "*Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti di una firma di un Ministro*" (2° comma), mentre l'art. 4 sanciva che "*La persona del re è sacra ed inviolabile*". Proprio l'affermazione della responsabilità (giuridica e politica) dei Ministri e l'affermazione della irresponsabilità del Re, in connessione, come detto, con la nascita del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, contribuirono ad un trasferimento della funzione esecutiva in capo al Governo (responsabile), per quanto tutti gli atti rimanessero formalmente imputati al Re (irresponsabile), visto che l'art. 5 disponeva che "*Al Re solo appartiene il potere esecutivo*". Non può negarsi però che in Italia la forma di governo parlamentare monista nacque nella prassi e da una certa interpretazione dello Statuto, che in realtà nel suo spirito originario aveva concepito la controfirma come lo strumento con il quale conservare la sacralità dell'istituzione monarchica, attraverso una sorta di finzione giuridica che generava una "responsabilità per fatto altrui" (la responsabilità dei Ministri per un fatto posto in essere dal Re nell'esercizio dei propri poteri).

L'Assemblea costituente avrebbe dovuto lavorare sulla configurazione liberale della forma di governo parlamentare, dovendo prescindere dalle anomalie emerse nel periodo fascista. Uno dei problemi sicuramente più complessi fu quello della definizione del ruolo del Capo dello Stato (e dei suoi rapporti con il Governo) e del valore della controfirma ministeriale. Infatti, come anticipato, dinanzi ai Costituenti stava, da una parte, la necessità di riaffermare l'istituto della controfirma come garanzia di imputazione della funzione esecutiva in capo al Governo (e quindi come garanzia di irresponsabilità giuridica del Presidente della Repubblica), e dall'altra la necessità di riconoscere al Capo dello Stato una funzione (nuova) di garanzia, ossia dei poteri di "controllo", che possono dedursi dal Titolo II della Parte II della Costituzione, e più in generale dal sistema costituzionale. In realtà la formulazione dell'art. 89 Cost. sembra dimostrare come il valore storico della controfirma abbia pesato più della volontà di introdurre un'innovazione nella forma di governo, tanto da aver fatto dire a Barile che "*i Costituenti affrontano in modo superficiale il problema della trasformazione del Capo dello Stato da re di una monarchia costituzionale a presidente di una repubblica parlamentare*"[11].

### 3. L'art. 89 Cost. come modello procedimentale "aperto"

L'art. 89, 1° comma, Cost. dispone che "Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità"**[12]**. Un'interpretazione letterale porterebbe ad affermare che tutti gli atti del Presidente della Repubblica necessitano di controfirma dei ministri che hanno proposto ("*proponenti*") l'atto, dovendo dedursi *a contrario* che per nessun atto è configurabile un potere di iniziativa autonoma del Capo dello Stato; da qui un rapporto di corrispondenza biunivoca tra controfirma e proposta. Secondo questa ricostruzione non soltanto non potrebbe riconoscersi una sfera di "atti di prerogativa", sottratti alla controfirma, ma neppure la titolarità dell'iniziativa per taluni atti da controfirmare.

In realtà la valorizzazione della funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, ossia di quei poteri "nuovi", ha fatto emergere quell'antitesi tra le due anime costituenti (una che guardava all'indietro e una che guardava in avanti, una privativa e l'altra attributiva di funzioni), mettendo in crisi il valore storico della controfirma e lo schema procedurale a senso unico dell'art. 89 Cost. Così è emersa progressivamente una diversificazione funzionale tra i poteri (Governo e Presidente della Repubblica), portatori di interessi non omogenei, di natura politico-costituzionale (quelli del Presidente della Repubblica) e di natura politica in senso stretto (quelli del Governo); una *diversificazione dei poteri* che si è risolta in una *diversificazione delle responsabilità* sia giuridiche che politiche, sostituendo al modulo procedurale dell'art. 89 Cost. un doppio modello che ha fatto parlare di un "sistema di controlli reciproci"**[13]**, una sorta di meccanismo di controllo incrociato sui poteri altrui.

In questa logica "polifunzionale"**[14]** intorno al prisma della controfirma è possibile ricostruire due tipologie di atti. La prima è quella degli atti *trifasici*, sostanzialmente governativi (e formalmente presidenziali), caratterizzata dalla proposta ministeriale, che non si risolve in una proposta in senso tecnico**[15]**, intesa come suggerimento, ma in un potere sostanziale di iniziativa, rispetto al quale la firma del Presidente della Repubblica si atteggia come momento di controllo e la controfirma dei ministri proponenti come una sorta di verifica sulla conformità tra lo schema iniziale proposto e il contenuto del D.P.R. (firmato). L'art. 89 Cost. però non può esaurirsi in questo modello procedimentale, come invece avrebbe potuto evincersi da una mera interpretazione letterale del disposto costituzionale.

Infatti accanto alla prima tipologia di atti sta quella degli atti *bifasici*, a due sole dimensioni, ossia gli atti sostanzialmente presidenziali (e quindi formalmente governativi), per i quali la firma del Presidente della Repubblica non esprime l'esercizio di un controllo sul potere altrui ma la stessa titolarità del potere di iniziativa dell'atto, il cui controllo invece risiede nella controfirma ministeriale, non elemento costitutivo dell'atto ma elemento di perfezionamento di una fattispecie strutturata. Può così sostenersi che i ministri che controfirmano l'atto di iniziativa presidenziale non sono i ministri proponenti ma più semplicemente quelli *competenti* in una certa materia, all'interno della quale, però, è individuabile un ambito funzionale proprio del Presidente della Repubblica.

In questa sede non interessa in realtà giungere alla conclusione che l'atto controfirmato è un atto composto e non complesso**[16]**, alla luce di una partecipazione funzionale differenziata nel perfezionamento dell'atto, meglio delle due tipologie di atti. Una mera definizione dell'atto controfirmato come fattispecie composita si risolverebbe in un mero "accertamento" di un quadro procedurale simmetrico**[17]**, in cui un potere è ora controllore, ora controllato, ora guardiano, ora ladro**[18]**, pur con le differenziazioni connesse al tipo di potere esercitato e alla natura del controllo (rispettivamente esercitati ora dal Governo ora dal Presidente della Repubblica).

Ciò che qui interessa è invece la stessa (dubbia) ragionevolezza del modello polifunzionale, la stessa funzionalità (ed efficienza) del sistema "incrociato" di controlli. Verrebbe allora da chiedersi se il ruolo peculiare che i Costituenti vollero attribuire al Presidente della Repubblica e la sua valorizzazione come organo di garanzia, dinanzi al progressivo rafforzamento dell'asse maggioranza parlamentare-Governo, non abbiano definitivamente messo in discussione il valore stesso della controfirma, quindi la sua "attualità" costituzionale per gli atti bifasici (sostanzialmente presidenziali); verrebbe in definitiva da chiedersi se la funzione del Presidente, da cui derivano le differenziazioni dal Governo in relazione ai poteri e alla natura del controllo sui poteri, legittimi una modifica costituzionale dello stesso art. 89 Cost., oggetto di diatribe interpretative e di ricostruzioni incerte, in quanto molteplici.

Così dopo una prima fase in cui l'art. 89 Cost. ha subito un'interpretazione adeguatrice alla forma di governo, nel senso che lo si è interpretato come schema "aperto" (non legittimante la corrispondenza necessaria tra proposta e controfirma), sembra aprirsi una seconda fase in cui emerge un nuovo bisogno di aggiornamento e di adeguamento dell'art. 89 Cost., che non può passare attraverso una via meramente interpretativa ma necessita di una revisione costituzionale ex art. 138 Cost., con cui eliminare la controfirma per gli "atti di prerogativa" del Presidente della

Repubblica, per i quali è configurabile una *responsabilità politica propria*.

In ogni caso per giungere ad una tale conclusione è necessario indagare proprio il modello (doppio) di controlli reciproci in cui emergono poteri, responsabilità e controlli di natura assai diversa, tenendo presente fin da ora che la presenza della controfirma nel procedimento di adozione degli atti sostanzialmente presidenziali rischia di assecondare, a maggior ragione, una lettura restrittiva dei poteri di controllo negativo sugli atti sostanzialmente governativi, così che la eliminazione di quella si risolverebbe indirettamente in una valorizzazione dei poteri di controllo sulla seconda tipologia di atti.

#### 4. Gli atti sostanzialmente governativi (trifasici) e il controllo presidenziale

Nella categoria degli atti di iniziativa del Governo, caratterizzati da tre momenti distinti, il ruolo di controllore è del Presidente della Repubblica e quello di controllato è del Governo (utilizzando il *nomen* Governo in luogo del soggetto proponente)[19]. Per questi atti emerge una *responsabilità propria* del Governo, sia di natura politica, in relazione al contenuto dell'iniziativa esercitata, sia di natura giuridica, in relazione all'ipotesi in cui sia posto in essere un fatto che integri un'ipotesi di responsabilità extracontrattuale o una fattispecie delittuosa; in altre parole una responsabilità giuridica per la illiceità dell'atto (da non confondere, come si vedrà più avanti, con la illegittimità dell'atto). La controfirma è lo strumento con cui si ribadisce la titolarità del potere, determinando un'assunzione di responsabilità in capo al soggetto stesso che ha esercitato il potere di propria prerogativa.

Il Presidente della Repubblica invece può esercitare sul potere altrui un controllo di legittimità in senso lato, intesa sia nel senso di legittimità costituzionale dell'atto (legittimità in senso stretto) sia nel senso di liceità dell'atto. Non può negarsi che l'esercizio della funzione di controllo porta con sé una responsabilità politica di natura "diffusa", e quindi un pressione costante sull'attività presidenziale.

Riguardo al controllo sulla liceità dell'atto, difficilmente praticabile ma teoricamente prospettabile, la responsabilità politica del Presidente della Repubblica potrebbe emergere nell'ipotesi in cui il giudice ordinario accertasse, ad esempio, una fattispecie di corruzione integrata dal Governo, rispetto alla quale la firma del Presidente della Repubblica potrebbe configurare in sede penale un'ipotesi di concorso soggettivo, per quanto scriminata dall'irresponsabilità assoluta dell'art. 90 Cost. Rispetto invece al controllo sulla legittimità costituzionale si pongono problemi assai complessi. Il Presidente della Repubblica, com'è noto, può esercitare la propria funzione di garanzia sia attraverso la non emanazione dei decreti legge[20], dei decreti legislativi[21] e dei regolamenti (art. 87, 5° comma, Cost.) sia attraverso la mancata autorizzazione dei disegni di legge[22] di iniziativa del Governo (art. 87, 4° comma, Cost.). Inoltre il Presidente della Repubblica, anche nell'ipotesi in cui abbia precedentemente autorizzato la presentazione di un disegno di legge governativo, potrà rinviare[23] una legge alle Camere, obbligando il Parlamento ad una nuova deliberazione (art. 74, 1° comma, Cost.).

E' pacifico che il potere di rinvio sia un atto sostanzialmente presidenziale, non caratterizzato da un procedimento a tre fasi (proposta-firma-controfirma), ma sembra che possa essere assimilato, per le finalità proprie, più alla funzione di controllo "negativo" che il Presidente della Repubblica esercita in seno agli atti sostanzialmente governativi che non alla natura dei poteri "attivi" di razionalizzazione della forma di governo. Tra l'altro questa "analogia funzionale" può essere confermata dai tentativi della stessa dottrina di indagare i limiti del controllo sugli atti propri del Governo alla luce dell'art. 74 Cost.[24]. Così tale peculiarità di questo potere sostanzialmente presidenziale, ai fini della impostazione di questo lavoro, porta ad utilizzarlo come paradigma per la funzione di garanzia costituzionale esercitata sugli atti del Governo.

Sembra in ogni caso sussistere, alla luce della diverse modalità di esplicazione e della natura eterogenea, una dicotomia tra la funzione di controllo "negativo" del Presidente della Repubblica sugli atti sostanzialmente governativi (e in sede di promulgazione di una legge) e quella della Corte costituzionale nei giudizi di legittimità. Infatti il controllo della Corte è finalizzato (tendenzialmente) alla tutela dei principi costituzionali che modellano la nostra forma di Stato; in definitiva la Corte appare un garante della "Costituzione dei diritti". Il controllo del Presidente della Repubblica è invece finalizzato (tendenzialmente) alla tutela della funzionalità dell'assetto costituzionale, ossia alla tutela delle regole costituzionali proprie della forma di governo; il Capo dello Stato appare garante della "Costituzione dei poteri"[25]. Tra l'altro questa impostazione sistematica può trovare un'ulteriore conferma nella suggestiva ricostruzione della dottrina che attribuisce al Presidente della Repubblica una funzione preventiva dei conflitti, che potrebbe essere esercitata attraverso un controllo sugli atti lesivi delle competenze di altri poteri ("atti anti-costituzionali"); l'esercizio di tale controllo

negativo porterebbe il Presidente della Repubblica ad assumere potenzialmente la posizione di "parte passiva in un conflitto per interposto potere"**[26]**.

In realtà non è ragionevole sostenere la fondatezza di un riparto della funzione di garanzia costituzionale (del controllo "negativo"), divisa tra la sfera della forma di Stato, in cui agirebbe la Corte costituzionale, e le dinamiche della forma di governo, in cui opererebbe il Presidente della Repubblica. Questa ricostruzione è soltanto tendenziale ma non esclusiva. Infatti non può negarsi che la Corte può incidere (anche) sulla forma di Governo, nelle ipotesi in cui l'atto controllato attenga ai rapporti tra i poteri, così come il Presidente della Repubblica può esercitare il proprio controllo (anche) sulla forma di Stato, potendo sindacare non solo gli atti "anti-costituzionali", ossia lesivi delle attribuzioni di altri poteri, ma anche quelli "in-costituzionali", che violano un principio costituzionale. E' così ricomponibile un sistema circolare del controllo di costituzionalità su gli atti normativi, al quale "concorrono"**[27]** la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica, nonché una nozione complessa di controllo di legittimità costituzionale da parte del Presidente della Repubblica sugli atti sostanzialmente governativi, afferente sia ai vizi di tali atti sia alle *menomazioni delle attribuzioni costituzionali*.

In realtà, pur essendo il Presidente della Repubblica una sorta di custode politico**[28]** della Costituzione, la sua funzione di controllo esercitata in seno al procedimento degli atti sostanzialmente governativi (e in sede di promulgazione di una legge) è teleologicamente vincolata, visto che la rappresentanza dell'unità nazionale (art. 87 Cost.) non potrà che risolversi in una rappresentanza dell'unità costituzionale**[29]** e quindi in una tutela di quei valori che sostanziano tale unità, non potendo il Capo dello Stato andare a caccia dello "spirito del popolo", facendosi sommario interprete della volontà popolare. Il controllo presidenziale è espressione di un "indirizzo politico costituzionale"**[30]**, finalizzato alla realizzazione dei principi costituzionali, così che dovrà essere esercitato ogni qualvolta l'indirizzo politico "contingente" (indirizzo politico in senso stretto) appaia in stridente contrasto con la Costituzione.

Non può negarsi però che la dottrina, rifacendosi come detto al modello del potere di rinvio ex art. 74 Cost., si sia posta il problema dei "limiti" all'esercizio del potere di controllo negativo in seno agli atti sostanzialmente governativi; una problematica sintetizzabile nell'alternativa tra esercizio del controllo nelle forme di un mero veto sospensivo o nelle forme di un rifiuto assoluto a autorizzare o emanare l'atto controllato. In sintesi**[31]** potrebbe affermarsi che l'intensità del controllo debba essere connessa alla tipologia del vizio dell'atto controllato: nell'ipotesi in cui sia prospettabile un mero vizio di incostituzionalità**[32]** il controllo dovrebbe esaurirsi in un veto sospensivo, ossia in una sollecitazione al riesame (secondo la logica dell'art. 74 Cost.) rivolta al Governo; nell'ipotesi in cui invece l'atto possa "sovvertire la Costituzione in uno dei suoi principi istituzionali"**[33]** il Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di autorizzare un disegno di legge o di emanare un decreto del Governo (così come potrebbe rifiutarsi di promulgare una legge)**[34]**. Questa individuazione dei limiti per il controllo presidenziale in seno al procedimento degli atti sostanzialmente governativi sembra però valere per le ipotesi in cui tali atti violino un principio costituzionale ma non per le ipotesi in cui integrino una menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionali. In questo secondo caso una certa dottrina ha affermato invece l'obbligatorietà del rifiuto assoluto di autorizzare o emanare atti "anti-costituzionali" **[35]**.

Un'altra ricostruzione appare comunque possibile. L'intensità del controllo sembra essere in realtà legata ad una scelta "fattuale" (caso per caso) del Presidente della Repubblica. Questo sarà naturalmente (e prevalentemente) il garante dei poteri attentati da altri poteri, e quindi più in generale il garante della forma di governo, ma potrà esercitare il proprio controllo anche su gli atti "incostituzionali", se lesivi di un principio fondamentale, divenendo così anche garante della forma di Stato. In entrambi i casi dinanzi al Presidente della Repubblica sta la *responsabilità politica di scegliere un controllo* più invasivo, esercitabile attraverso il potere di veto (nelle ipotesi in cui rilevi, alla luce di una propria valutazione, un attentato grave alla Costituzione) o meno invasivo, esercitabile attraverso una richiesta di riesame; in un caso potrà essere responsabile di un "eccesso" di controllo, nell'altro di un "omissione" di controllo. In ogni caso avrà esercitato un potere di cui sarà politicamente responsabile in via diffusa. Non sembra infatti individuabile un discrimine certo "al di qua" del quale il Presidente della Repubblica dovrebbe arrestare il proprio controllo alla mera richiesta di riesame e "al di là" del quale dovrebbe porre in essere un rifiuto assoluto; se vi fosse certezza su quel discrimine non vi sarebbe discrezionalità e quindi responsabilità politica.

Sembra possibile individuare dei momenti sintomatici di emersione della responsabilità politica del Presidente della Repubblica in sede di controllo "negativo". Può emergere una responsabilità politica del Capo dello Stato per il cattivo uso del controllo, riguardo agli atti "in-costituzionali", nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale dichiari illegittima una norma per violazione di un principio fondamentale (ma non certamente per qualsiasi vizio di legittimità) **[36]** o nelle ipotesi in cui il Governo abbia posto in essere attraverso l'attività di decretazione la violazione del giudicato costituzionale**[37]**; invece riguardo agli atti "anti-costituzionali", una responsabilità politica del Presidente della

Repubblica può emergere nell'ipotesi in cui successivamente la Corte costituzionale ritenga lesa (non per mera menomazione ma per usurpazione) una sfera di attribuzioni costituzionali di un potere da parte di un atto sostanzialmente governativo su cui il Presidente della Repubblica non abbia esercitato il proprio controllo negativo.

Due conclusioni possono così trarsi da questa analisi:

1) la controfirma degli atti sostanzialmente governativi ha una sua funzione costituzionale, ribadendo la titolarità del potere del Governo, che ne assume la responsabilità politica dell'esercizio, nonché la responsabilità giuridica (per "fatto proprio").

2) è comunque fatta salva la responsabilità politica[38] dell'esercizio del controllo "negativo" del Presidente della Repubblica, titolare di poteri (e quindi di responsabilità) *all'interno* dello stesso procedimento di adozione di atti, estrinsecazione dell'altrui potere; in definitiva il Presidente della Repubblica come "contropotere". Non a caso la funzione di controllo interno agli atti sostanzialmente governativi è assimilabile alla natura di un potere sostanzialmente presidenziale (il potere di rinvio di una legge alle Camere).

##### 5. Gli atti sostanzialmente presidenziali (bifasici) e l'ambiguo controllo governativo

Negli atti sostanzialmente presidenziali, in cui si interrompe radicalmente il legame tra proposta e controfirma, sono apprezzabili soltanto due momenti procedurali: il primo rappresenta una estrinsecazione del potere di iniziativa dell'atto da parte del Presidente della Repubblica, il secondo, invece, secondo una diffusa ricostruzione, si atteggierebbe come un controllo governativo sulla stessa attività presidenziale. Quest'ultimo è ricostruito dalla dottrina come un controllo sul contenuto politico[39], sulla liceità[40], sulla legittimità costituzionale[41], sui requisiti formali[42] dell'atto presidenziale.

In una particolare prospettiva, in cui si escluda che la controfirma possa funzionare da garanzia costituzionale, la legittimazione del potere di controllo dovrebbe risiedere nel trasferimento di responsabilità (politica e giuridica)[43], che la stessa controfirma, secondo questa ricostruzione, opera in capo al Governo, il quale avrebbe una sorta di "interesse" istituzionale a vigilare sull'esercizio delle funzioni, per le quali potrebbe essere chiamato a rispondere. In questa logica tale istituto configura un controllo politico e un controllo sulla liceità degli atti presidenziali. Tuttavia dei dubbi sorgono sulla legittimazione della funzione di "guardiano", riconosciuta ai ministri "competenti" (o al Presidente del Consiglio).

E' palese come il Presidente della Repubblica determini il contenuto di questa tipologia di atti, per quanto sussista una distinzione tra gli atti sostanzialmente presidenziali in senso stretto, i c.d. atti discrezionali[44], e gli atti presidenziali vincolati[45]. Nei primi si concretizza quella funzione "attiva" di razionalizzazione del funzionamento della forma di governo; un ambito funzionale che anziché esprimere un *potere dentro il potere*, come il controllo sugli atti sostanzialmente governativi, esprime in sé l'esercizio di un potere presidenziale autonomo. In questa categoria sono riconducibili, ad esempio, la nomina dei senatori a vita[46] (art. 59, 2° comma, Cost.), la nomina di un terzo dei giudici costituzionali[47] (art. 135, 1° comma, Cost.), lo scioglimento delle camere (art. 88, 1° comma, Cost.), la nomina del Presidente del Consiglio (art. 92, 2° comma, Cost.), i messaggi formali alle Camere (art. 87, 2° comma, Cost.), i messaggi informali, l'accettazione delle dimissioni del Governo.

Dalla discrezionalità nella definizione della funzione emerge una evidente responsabilità politica "diffusa", che per quanto distinta rispetto a quella "istituzionale", rappresenta un limite e una pressione costante sull'esercizio dei poteri; una *species* di responsabilità che non si è dimostrata irrilevante per le dinamiche della nostra forma di governo. Probabilmente, alla luce di una progressiva demitizzazione della funzione presidenziale, non si è mai consolidata una convenzione costituzionale relativa all' "insindacabilità politica"[48] del Capo dello Stato, come dimostrano le dimissioni del Presidente Leone, formalmente volontarie ma politicamente imposte dai partiti, supportate dall'opinione pubblica e dalla stampa; in quell'occasione la motivazione dell'atto di dimissione[49] richiamava esplicitamente l'esaurimento della fiducia delle forze politiche.

La controfirma non soltanto non sembra poter neutralizzare questa responsabilità politica "propria" del Capo dello Stato ma non sembra neppure in grado di scaricarla sul Governo. Appare sintomatico che quest'ultimo, anche nell'ipotesi in cui venga apposta, possa pubblicamente dissociarsi dal contenuto politico dell'atto; ne è stato un esempio il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme istituzionali (26 giugno 1991), che fu controfirmato dal Ministro

Martelli, per quanto lo stesso Ministro dinanzi al Parlamento (lo stesso 26 giugno) ebbe premura di attribuire un significato meramente formale, e non politico, a questo istituto[50]. Tra l'altro se fosse vero che il Governo può essere chiamato a rispondere per l'opportunità di un atto del Presidente della Repubblica, dovrebbe riconoscersi in capo a quello un potere di controllo sulla compatibilità dell'atto presidenziale rispetto all'indirizzo politico contingente, rischiando di legittimare un potere di veto[51] interno al procedimento bifasico, che può trasformare qualsiasi atto in un atto complesso (duumvirale). Pur a voler limitare l'incidenza del Governo ad un'attività persuasiva[52] (di merito consultivo[53]) e alla possibilità di una mera richiesta di riesame, appare comunque difficile individuarne un fondamento ed è innegabile che l'imprevedibilità personale dei singoli Ministri e quella della prassi portano con sé il rischio di un potenziale "sviamento" delle funzioni del Governo, potendo determinare una neutralizzazione dell'autonomia funzionale del Presidente della Repubblica[54]. Per di più, relativamente all'adozione di un atto sostanzialmente presidenziale, il potere ispettivo[55] del Parlamento si risolve in una mera richiesta di chiarimento rivolta al Governo, sulla posizione di quest'ultimo rispetto all'atto presidenziale[56].

Alla luce di quanto detto, l'art. 279 c.p. (*Lesà prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica*), che pone una sanzione penale per chi fa risalire "pubblicamente" al Presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità degli atti del Governo, non fa sorgere dei dubbi di legittimità costituzionale[57]. Da un'interpretazione adeguatrice, conforme alla Costituzione, non può che desumersi che tale norma risulta non applicabile agli atti sostanzialmente presidenziali, per i quali non è neutralizzabile la responsabilità politica del Presidente della Repubblica[58], riferendosi invece alla sfera degli atti sostanzialmente governativi (limitatamente al "contenuto" di tali atti, visto che, come già detto, dovrà essere fatta salva la responsabilità politica presidenziale per l'esercizio del controllo). Proprio da questa norma, applicabile ai soli atti "propri" del Governo, può trarsi, *a contrario*, una conferma della responsabilità politica del Presidente della Repubblica per gli atti sostanzialmente presidenziali, visto che il divieto della norma penale si riferisce letteralmente alla dimensione "pubblica"; tale divieto infatti non opererà per quest'ultima tipologia di atti, per i quali è invece configurabile un biasimo "diffuso" (pubblico).

Inoltre l'art. 89 Cost. non soltanto non sembra in grado di trasferire la responsabilità politica in capo al Governo ma non sembrerebbe neppure un meccanismo necessario, attraverso il quale garantire, in modo *strumentale*, l'irresponsabilità giuridica del Presidente della Repubblica (art. 90 Cost.), pacifica invece per gli atti sostanzialmente governativi, per i quali è la stessa controfirma a ribadire la mancanza di potere e quindi di responsabilità (giuridica e politica) del Presidente della Repubblica. Per gli atti sostanzialmente presidenziali, verrebbe da chiedersi se l'art. 90 Cost. non possa vivere nell'ordinamento autonomamente[59], come una norma *sostanziale* e *assoluta*, allo stesso modo di altre immunità costituzionali sostanziali, come l'insindacabilità dei parlamentari (art. 68, 1° comma, Cost.) e dei consiglieri regionali (art. 122, 4° comma, Cost.), per le quali non vi è la necessità di individuare un potere che "copra" tale irresponsabilità. Sembrano sfuggire i motivi per cui "ci si preoccupa che un presidente, organo di garanzia costituzionale, possa non rispondere di quel tipo di propri atti sotto il profilo civilistico, penalistico, amministrativo, o contabile", come è "praticamente dappertutto nell'esperienza costituzionale comparata" [60]. Tra l'altro, nell'ipotesi in cui, ad esempio, la nomina di un senatore a vita integri la fattispecie delittuosa della corruzione, il Governo, alla luce dell'omissione di un difficile controllo sulla liceità dell'atto, dovrebbe rispondere "per un fatto altrui", sorgendo così dei dubbi di compatibilità con il principio della personalità della responsabilità penale (art. 27, 1° comma, Cost.).

Se, allora, la controfirma non è in grado di trasferire la responsabilità politica (neutralizzando quella presidenziale) e se dubbi sorgono sulla sua indispensabilità (e opportunità) a rendere effettiva la irresponsabilità giuridica del Capo dello Stato, appare delegittimato lo stesso potere di controllo del Governo, il cui fondamento, in questa logica, non può che risiedere proprio nel trasferimento di responsabilità. In particolar modo la funzione di questo istituto, da una parte, non può configurarsi come un *controllo sul contenuto politico* di un atto, alla luce della "responsabilizzazione"[61] presidenziale e dei rischi connessi al potenziale snaturamento degli atti propri del Presidente, e, dall'altra, non può essere pensata come un momento "indispensabile" di *controllo sulla liceità* di un atto, vista la possibile lettura dell'art. 90 Cost. come norma autonoma, svincolata dalla funzione servente dell'art. 89 Cost. e quindi dal trasferimento di responsabilità giuridica sul Governo.

Secondo invece una diversa ricostruzione del valore della controfirma, il Governo non può essere (ragionevolmente) chiamato a rispondere politicamente per il contenuto e l'opportunità dell'atto presidenziale. In questa logica il potere di controllo, configurato come una *verifica di costituzionalità*, non troverebbe il proprio fondamento nel trasferimento di responsabilità ma in una presunta posizione "simmetrica" del Governo, rispetto a quella del Capo dello Stato in seno al procedimento di adozione degli atti sostanzialmente governativi; la responsabilità non sarebbe così un *prius* logico ma un *posterius*, dovendo il Governo rispondere politicamente (non del contenuto dell'atto ma) delle modalità del controllo costituzionale[62]. In realtà è difficile immaginare una corrispondenza biunivoca tra i poteri ed i controlli del Governo e

quelli del Presidente. Ad essere simmetrica è solo la "posizione procedimentale" del Governo rispetto a quella del Capo dello Stato (negli atti "propri" del primo) ma non il valore sostanziale della controfirma, "perché qui si tratta di un controllo *interessato*, che corrisponde pur sempre al ruolo del Governo" [63], naturalmente teso alla tutela della propria sfera di competenza, cioè alla tutela dell'indirizzo politico. Quello governativo non può essere uno strumento di garanzia costituzionale; sarebbe infatti difficile da configurare un controllo di tale natura esercitato da un organo politico, "parziale" in quanto tale. Per altro non è irrealistico il rischio che il Governo possa rifiutarsi di apporre la controfirma, tentando di mascherare, dietro il controllo di legittimità, una vigilanza sull'opportunità politica dell'atto, soprattutto nelle ipotesi in cui il merito possa labilmente confondersi con la sfera della stessa legittimità. Neppure sembra ragionevole pensare che tale (presunto) controllo costituzionale debba essere inteso, in senso più riduttivo, come un meccanismo "speciale", riconosciuto al Governo, per la tutela delle proprie attribuzioni, potendo infatti quest'ultimo utilizzare il conflitto tra poteri.

Quanto invece alla logica del mero accertamento formale e del *controllo finalizzato alla verifica della sussistenza degli elementi costitutivi degli atti* e più in generale della validità, sembra emergere una inutilità della controfirma ministeriale. Un esempio significativo attiene alla nomina dei giudici costituzionali e dei senatori a vita (atti sostanzialmente presidenziali), per i quali la verifica dei titoli di nomina, e quindi della regolarità formale del decreto presidenziale di nomina, spetta per ragioni note, funzionali alla garanzia dell'indipendenza degli organi costituzionali, rispettivamente alla Corte costituzionale (art. 2 l. cost. n. 2/1967) e al Senato (art. 66 Cost) [64]. In questo caso verrebbe da chiedersi dove risieda la funzionalità e l'utilità della controfirma, che appare una sorta di sterile "doppione" di un accertamento già previsto in capo ad altri organi costituzionali, prescindendo tra l'altro dai problemi afferenti all'autonomia valutativa e funzionale di quest'ultimi.

*Probabilmente perplessità ancora più forti sul valore della controfirma emergono da una analisi dei singoli atti*; in alcuni casi infatti il controllo del Governo può risultare *illogico* (perché inutile o privo di una qualche funzione). In primo luogo può ricordarsi l'ipotesi della nomina del Presidente del Consiglio [65], per la quale la controfirma dovrebbe essere apposta dal Presidente "entrante" (ex art. 1, 2° comma, l. n. 400/1988), che certamente non concorre alla determinazione del contenuto dell'atto, limitandosi se mai con l'apposizione della controfirma ad accettare l'incarico [66]; anche nell'ipotesi dell'accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio, controfirmata dallo stesso Presidente "uscente", la controfirma viene apposta da un soggetto che non è "neppure in grado di rispondere politicamente del proprio operato" [67]. Inoltre nell'ipotesi della revoca di un ministro sfiduciato la controfirma ministeriale non sembra avere una funzione propria, visto che il Presidente della Repubblica non farebbe altro che far rispettare la volontà parlamentare [68], facendo assumere l'*interim* al Presidente del Consiglio fino ad una (eventuale) nuova nomina.

In altri casi invece il controllo del Governo può prospettare quei rischi di "sviamento", a cui si è già accennato in una prospettiva generale, risolvendosi in un potere di veto sulle funzioni presidenziali. Ancora riguardo ai messaggi formali può notarsi che le esternazioni finalizzate "a far rientrare nella legalità e nell'ordine costituzionale gli organi che minacciano riuscirne" [69], le esternazioni (dinanzi alle Camere) critiche nei confronti del Governo e quelle in dissonanza con l'indirizzo politico dello stesso Governo potrebbero essere ostacolate dalla non apposizione della controfirma [70]; così come lo stesso problema può porsi per l'esercizio del potere di rinvio [71], la cui funzione di controllo "negativo" può essere subordinata alle valutazioni politiche del Governo. Un ulteriore caso è quello dell'esercizio del potere di scioglimento, per il quale il potere di garanzia "attiva" del Presidente della Repubblica (inteso come fattore di razionalizzazione della forma di governo) potrebbe essere posto nel nulla dallo stesso soggetto potenzialmente "ladro" e non "guardiano", come scriveva Esposito. È proprio qui che emerge il paradosso della controfirma ed il suo peso storico, visto che i poteri presidenziali di garanzia "attiva" sono rimessi in balia dello stesso soggetto sottoposto alla funzione di razionalizzazione (il Governo), che allo stesso tempo lo si vorrebbe guardiano, in una irrisolvibile antinomia logica, ancor prima che giuridica.

In realtà non soltanto vi sono ipotesi, come visto, in cui sorgono dubbi sul valore della controfirma ma vi sono atti per i quali si è affermata una prassi costituzionale che mette in crisi la stessa lettura dell'art. 89 Cost. come modello polisemico, caratterizzato da un sistema di controlli reciproci; *in alcuni casi gli atti presidenziali non sono controfirmati*. Sono infatti al di fuori dell'ambito oggettivo dell'art. 89 Cost. [72] gli atti strumentali all'esercizio dei poteri, come possono essere le richieste di chiarimenti o l'acquisizione di informazioni, ossia una serie di atti non tipizzati, per quanto intimamente essenziali, essendone il presupposto, all'esercizio dei poteri presidenziali; inoltre la prassi ha dimostrato la prescindibilità della controfirma per i messaggi formali alle Camere [73] (art. 87, 2° comma, Cost.). Tra l'altro appare significativo che non siano controfirmati neppure gli atti di controllo negativo sul Governo, come quello di non emanazione di un decreto.



Non può negarsi che l'ipotesi più evidente, nonché la prova più incisiva della prescindibilità della controfirma e della progressiva autonomizzazione dei poteri presidenziali sia rappresentata dal potere di esternazione[74], che si concretizza nei messaggi "informali" del Presidente della Repubblica (discorsi televisivi, interviste, lettere, comunicazioni, note), altra cosa rispetto ai messaggi di natura "formale", ossia quelli previsti dall'art. 74, 1° comma, Cost. (messaggio motivato di rinvio di una legge) e dall'art. 87, 2° comma, Cost. (messaggi alle Camere). Tale potere nella sua "informalità" si è imposto come una sorta di completamento dell'ambito funzionale presidenziale, in modo intimamente connesso al ruolo di tutela dell' "unità costituzionale"[75]. Certo è che una mancanza della controfirma per i messaggi informali non può essere banalmente spiegata con la mancanza di un atto cartaceo, fisicamente inteso, su cui apporla. Il potere di esternazione è una palese espressione di un indirizzo politico costituzionale (generale)[76], un potere la cui affermazione storico-costituzionale è essa stessa conferma dei poteri (di garanzia) e quindi delle responsabilità politiche del Presidente della Repubblica, visto che ne è il momento di emersione più immediata, visto che ne rappresenta una forma di pubblicità, intesa come conoscibilità dei poteri *erga omnes* (ed in modo più generale della funzione di garanzia). La stessa Corte costituzionale con la sent. 154/2004[77], risolvendo un noto conflitto[78] tra Corte di Cassazione e Presidente della Repubblica, ha affermato chiaramente che l'immunità del Presidente della Repubblica, quindi l'ambito di operatività dell'art. 90 Cost., non si risolve nei soli "*atti che costituiscono esercizio delle funzioni presidenziali*" ma copre anche "*le dichiarazioni strumentali o accessorie rispetto a tale esercizio*"[79], facendo emergere una legittimazione delle esternazioni come "potere dei poteri", meglio come potere al servizio della funzione presidenziale.

In ogni caso la Corte, in un momento in cui è vivo il dibattito parlamentare sul valore della controfirma e sui poteri presidenziali, avrebbe potuto soffermarsi maggiormente su due questioni, dando un contributo giurisprudenziale fondamentale. Avrebbe potuto in primo luogo dare un'indicazione, seppur incidentale, sui rapporti intercorrenti tra l'art. 90 Cost. e l'art. 89 Cost., mentre nella sent. 154/2004 sembra leggersi la volontà della Corte di non entrare nella disputa politico-costituzionale: "*quale che sia il rapporto che si debba ritenere esistente fra l'irresponsabilità di cui all'art. 90 della Costituzione e la responsabilità ministeriale di cui all'art. 89 Cost.*". In secondo luogo avrebbe potuto soffermarsi, definendola in modo più sistematico, sulla nozione di funzione presidenziale. La riaffermazione esplicita di una concezione garantistica della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, la riaffermazione dei poteri di garanzia (positivi e negativi) avrebbero potuto rafforzare la legittimazione costituzionale del potere di esternazione, non solo come una mera spiegazione (motivazione) di singoli atti[80] ma anche come strumento di diffusione dei valori costituzionali, come strumento di affermazione dell'indirizzo politico costituzionale, attuativo non di un programma politico ma dei valori della "Costituzione programma", che per la sua natura e per la continua tensione tra "essere" e "dover essere" ha bisogno di essere ribadita, quindi "esternata".

Non può negarsi che il potere di esternazione porti con sé il rischio della diarchia, della contrapposizione di "due governi"[81] (uno ministeriale, l'altro presidenziale); ma tale rischio si concretizza solo nell'ipotesi in cui il Presidente della Repubblica non utilizzi i messaggi informali per ribadire la primazia dell'indirizzo politico costituzionale sull'indirizzo politico contingente. In quel caso il potere di esternazione, il suo uso sviato, rispetto ai suoi fini connessi con il ruolo di garanzia, genererà una responsabilità politica "diffusa", che rappresenta di per sé un controllo, un limite ed uno strumento di pressione con il quale riportare tale potere (come gli altri poteri presidenziali) nel solco della "funzionalità". Tuttavia una democrazia maggioritaria, in cui non è irrealistico il rischio di una "dittatura della maggioranza", deve probabilmente correre il rischio di confidare nelle funzioni, tra cui quella di esternazione, del Presidente della Repubblica che diversamente dalla Corte costituzionale, per la sua "vicinanza" fisica ai poteri politici, può svolgere un'opera di persuasione ai valori costituzionali, di diffusione dei valori costituzionali, ancor prima che di controllo sugli stessi. Non può negarsi però che durante la presidenza Ciampi l'uso persuasivo del potere di esternazione[82], l'affermazione della primazia di taluni principi costituzionali come lo spirito "resistenziale" e antifascista della Costituzione, come la separazione dei poteri, il richiamo costante della dimensione comunitaria[83], non sono andati di pari passo all'esercizio dei poteri di controllo "negativo", quando sono sorti dubbi di legittimità costituzionale e di menomazione delle attribuzioni di taluni poteri dello Stato[84].

#### 6. Una lettura evolutiva (possibile) dell'art. 89 Cost.: progetti e opportunità di una revisione costituzionale

Alla luce di quanto detto sembra emergere una certa debolezza del sistema simmetrico dei controlli incrociati, contrapponendosi infatti due logiche di controllo assai diverse, una (quella del Presidente della Repubblica) di natura costituzionale sugli atti sostanzialmente governativi, rispetto ai quali la controfirma mantiene la sua funzionalità (ribadendo la titolarità del potere governativo), non potendo in ogni caso svilire il controllo presidenziale, e l'altra (quella

del Governo), di natura *multiforme ed ambigua*, sugli atti sostanzialmente presidenziali, rispetto ai quali invece la controfirma, come detto, per alcune ragioni appare pericolosa, per altre non indispensabile, per altre ancora illogica.

L'evoluzione della forma di governo parlamentare, l'affermazione di un sistema (prevalentemente) maggioritario, la conflittualità tra potere politico e potere giudiziario, le tensioni tra potere di revisione costituzionale e potere costituente, profili propri degli ultimi quindici anni di storia costituzionale, determinano la necessità di valorizzare le funzioni di garanzia del Presidente, sia di natura "negativa", come controllo sugli atti sostanzialmente governativi (ossia del Governo), sia di natura "positiva", come razionalizzazione del funzionamento del circuito democratico attraverso gli atti sostanzialmente presidenziali. Una valorizzazione che scioglie quell'antinomia, di cui si è detto all'inizio, tra valore storico della controfirma (come sottrazione di poteri al Capo dello Stato) e attribuzione della funzione di garanzia (come attribuzione di poteri "nuovi" al Presidente della Repubblica), a favore della concezione garantistica, per la quale la controfirma nell'ambito degli atti sostanzialmente governativi non può neutralizzare il controllo presidenziale e nell'ambito degli atti sostanzialmente presidenziali appare ormai un "reliquato storico" e "un ingombro inutile"**[85]**, essendo il controllo del Governo, come abbiamo tentato di dimostrare, privo di una funzione ragionevole. Probabilmente in quest'ultimo ambito competenziale la controfirma ministeriale "non funziona più"**[86]**. La prassi costituzionale ha condotto "a ricercare là dove si sia manifestato nei fatti un vero potere decisionale (...). Di fronte al Capo dello Stato nel contesto repubblicano la definizione della controfirma come strumento di copertura necessaria per l'irresponsabilità dell'organo non sembra, dunque, più rispondere alla effettiva realtà del nostro ordinamento"**[87]**. Sembra poter essere rilevato un processo che accentua "il risvolto della responsabilità, là dove si accresca nei fatti lo spessore del potere"**[88]**, negando la "visione mitologica"**[89]** dell'insindacabilità politica presidenziale. Tra l'altro le contraddizioni che la controfirma porta con sé non attengono, come visto, soltanto alla sfera della responsabilità politica.

Sarebbe probabilmente necessaria una tipizzazione costituzionale degli atti sostanzialmente presidenziali, *rectius* degli "atti di prerogativa" del Presidente della Repubblica, da sottrarre all'apposizione della controfirma, potendo così emergere *a contrario* la categoria degli atti sostanzialmente governativi, per i quali dovrebbe rimanere operativa la logica classica del procedimento trifasico (proposta ministeriale - firma presidenziale - controfirma ministeriale), alla luce di quella *diversificazione di poteri e di responsabilità (politiche e giuridiche)*, che abbiamo tentato di ricomporre. Non può negarsi infatti che la complessa vicenda della titolarità del potere di grazia**[90]**, emersa nella XIV legislatura, sia un sintomo evidente delle incertezze costituzionali e della confusione sulla natura degli atti presidenziali (sostanzialmente o formalmente tali). In queste pagine non ci addenteremo in un'indagine sulla natura di tale potere, sul quale per altro il dibattito costituzionalistico è stato contaminato da talune ambigue posizioni dei poteri coinvolti**[91]**, ma ai nostri fini è sufficiente rilevare come sia forte la necessità di una "definizione" costituzionale delle funzioni (presidenziali e governative)**[92]**. Sembra allora di poter ribadire quanto affermato all'inizio di questo lavoro. L'art. 89 Cost., dopo un primo momento in cui è stato sottoposto ad una interpretazione adeguatrice (alla forma di governo), con cui si è dissolto il legame necessario tra proposta (ministeriale) e controfirma (ministeriale), dando vita alla categoria degli atti bifasici (sostanzialmente presidenziali), necessita ora, visto che anche la logica del modello procedurale "doppio" (o aperto) si è rilevata insufficiente, di un'ulteriore lettura evolutiva che non si imponga, come la precedente, soltanto attraverso la via interpretativa ma che produca una revisione costituzionale dello stesso art. 89 Cost.

Non sembra neppure avere fondamento l'obiezione, secondo la quale la soppressione della controfirma darebbe vita ad un fascio di poteri "senza responsabilità"**[93]**, visto che, da una parte, l'art. 90 Cost. prevede una responsabilità di tipo giuridico, che, per quanto limitata, appare intimamente connessa all'esigenza di garantire l'autonomia funzionale del Capo dello Stato, e, dall'altra, l'evoluzione della forma di governo ha fatto emergere una responsabilità politica "diffusa", che si è dimostrata assai rilevante nelle dinamiche costituzionali**[94]**. Tra l'altro questa soluzione non è una bizzarra ed innovativa invenzione dottrinaia ma una opzione, di cui si trovano diffuse e risalenti tracce nel nostro ordinamento. Già in Assemblea Costituente gli on. Benvenuti e Dominedò presentarono un emendamento in cui si leggeva che "*Gli atti del Presidente della Repubblica, esclusi quelli in via di prerogativa, non sono validi se non controfirmati dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità*"; gli "atti di prerogativa" individuati (per quanto limitati) erano quelli esercitati in via "*autonoma*" ed "*esclusiva*" dal Presidente della Repubblica**[95]**.

La volontà di eliminare la controfirma per un certo ambito funzionale in realtà non si è mai esaurita. Nel testo provvisorio predisposto dal Comitato "forma di governo" della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (istituita con la l. cost. n. 1/1993, c.d. Commissione De Mita- Lotti), che avrebbe dovuto elaborare un progetto di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione, veniva aggiunto all'art. 89 Cost. un 3° comma che sottraeva alla controfirma i messaggi alle Camere, la nomina dei giudici costituzionali e la nomina dei senatori a vita, per quanto di tale innovazione non vi sia traccia nel progetto conclusivo presentato alle Camere l'11 gennaio 1994**[96]**. Successivamente il testo del progetto di revisione della Costituzione elaborato dal Comitato di Studio istituito con D.P.C.M. del 14 luglio 1994 (c.d.

Comitato Speroni)[97] avrebbe escluso la controfirma per i messaggi alle camere, la grazia, la nomina dei giudici costituzionali, la dichiarazione di impedimento permanente o di decadenza del Presidente del Consiglio e per altre nuove attribuzioni del Presidente della Repubblica, legate al mutamento della forma di governo prospettato dal progetto. Questa logica è stata poi ribadita dal progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (istituita dalla l. cost. n. 1/1997, c.d. Commissione D'Alema), il cui art. 71, mentre al 1° comma disponeva il principio generale secondo cui gli atti del Capo dello Stato adottati su proposta del Primo ministro o dei ministri devono da questi essere controfirmati, al 2° comma tipizzava gli atti che il Capo dello Stato avrebbe potuto assumere senza la necessità della controfirma[98].

L'ultima manifestazione della volontà di modificare (tra gli altri) l'art. 89 Cost. si è palesata durante la legislatura in corso nel disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione presentato dal Governo (A.S. 2544, XIV legislatura) il 17 ottobre del 2003 e poi approvato il 25 marzo 2004 dal Senato. La Camera il 15 ottobre 2004 ha invece approvato tale disegno (A.C. 4862, XIV legislatura) [99] con talune modifiche[100], lasciando immutato l'art. 89 Cost. Nel testo precedentemente approvato dal Senato l'art. 89 Cost. era composto da tre commi. Il 1° e il 2° comma ribadivano il contenuto dell'attuale art. 89 Cost.; il 3° comma invece disponeva che *"Non sono proposti né controfirmati dal primo ministro o dai ministri i seguenti atti del Presidente della Repubblica: la richiesta di una nuova deliberazione alle Camere ai sensi dell'articolo 74, i messaggi alle Camere, la concessione della grazia, la nomina dei senatori a vita, la nomina dei giudici della Corte costituzionale di sua competenza, lo scioglimento del senato federale della Repubblica, lo scioglimento della Camera dei deputati ai sensi degli articoli 92 e 94, le nomine dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti, la designazione del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura e le altre nomine che la legge eventualmente attribuisca alla sua esclusiva responsabilità"*[101].

Questa norma sembrava recepire l'evoluzione della forma di governo e la valorizzazione della concezione garantistica del Presidente della Repubblica, eliminando così la controfirma per la sfera degli atti sostanzialmente presidenziali, ossia quelli espressione di un potere "attivo", finalizzato alla razionalizzazione del funzionamento del circuito democratico, salva la peculiare natura del potere di rinvio che nella nostra ricostruzione abbiamo assimilato, per le finalità analoghe, agli atti formalmente presidenziali, sui quali il Presidente della Repubblica svolge il proprio controllo "negativo" (pur rimanendo il potere di rinvio, da un punto di vista procedurale, un atto bifasico, quindi sostanzialmente presidenziale).

Tutto questo, come anticipato, è stato posto nel nulla dal testo approvato dalla Camera, in cui l'art. 89 Cost. non subisce modifiche sostanziali, a parte la sostituzione, al 2° comma, delle parole *"Presidente del Consiglio"* con quelle *"Primo ministro"*, che sintetizzano nominalisticamente la volontà di cambiamento della forma di governo. Certo è che la scelta di non modificare l'art. 89 Cost. lascia irrisolta quella pericolosa antinomia tra il valore storico della controfirma e la concezione garantistica del Presidente della Repubblica, che rischia in primo luogo di veder ridotti nella prassi gli atti sostanzialmente presidenziali ad atti complessi, quindi condizionati dal "veto" ministeriale. Inoltre la volontà di non modificare l'art. 89 Cost. può produrre come effetto indiretto lo svilimento dello stesso controllo "negativo" del Presidente della Repubblica, in seno agli atti formalmente presidenziali, visto che, al contrario, una modifica dell'art. 89 Cost. affermerebbe senza ambiguità la funzione di garanzia del Presidente, titolare non solo di poteri "attivi" ma anche di controllo "negativo"; quest'ultimo di natura costituzionale, ossia un *potere dentro il potere*.

Non può negarsi però che lo stesso testo approvato dal Senato (A.C. 2544, XIV legislatura), in cui si prevedeva la soppressione della controfirma per gli atti (tipizzati) sostanzialmente presidenziali, rendeva "inutile" la revisione dell'art. 89 Cost. L'individuazione di una tipologia di "atti di prerogativa" del Presidente della Repubblica, espressione evidente di un recepimento costituzionale di una sua responsabilità politica, si inseriva in una logica di depotenziamento del Capo dello Stato, estromesso dal nucleo essenziale della forma di governo[102], attraverso la sottrazione dei poteri (sostanzialmente presidenziali) sulla formazione del Governo e attraverso una riduzione del potere di scioglimento ad ipotesi vincolate; tale depotenziamento caratterizza tra l'altro lo stesso d.d.l. approvato successivamente dalla Camera (art. 27 e 30 A.C. 4862, XIV legislatura), in cui, come detto, non vi è neppure l'eliminazione della controfirma, emergendo così in modo evidente la volontà di neutralizzare la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica.

Sembra comunque irragionevole la soppressione della controfirma per taluni atti debba essere bilanciata dalla sottrazione dei poteri sostanzialmente presidenziali maggiormente incidenti sulle dinamiche della forma di governo, come avveniva nel testo approvato dal Senato; in definitiva la responsabilizzazione politica del Presidente della Repubblica apparirebbe a "regime ridotto" se da una parte si eliminasse la controfirma per un certo ambito funzionale, e dall'altra si sottraessero a tale ambito le funzioni più rilevanti del Presidente della Repubblica. Né sembra essere significativo il fatto che si attribuiscono al Capo dello Stato, ampliando nuovamente lo stesso ambito funzionale per il

quale è soppressa la controfirma, "nuovi poteri" sostanzialmente presidenziali, come la nomina del Vicepresidente del CSM e dei Presidenti dell'Autorità amministrative indipendenti, poiché questi poteri, previsti dal testo approvato dal Senato, non hanno certamente la stessa incidenza sul funzionamento della forma di governo di quelli che si vorrebbero sottrarre, ossia dei poteri sulla formazione del Governo e del potere di scioglimento anticipato.

Posto allora che la sottrazione di questi poteri di garanzia "attiva", con cui si svilisce la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica e lo spazio di incidenza sugli organi di indirizzo politico, non può che ripercuotersi indirettamente anche sull'esercizio dei poteri di controllo "negativo", sembra di poter concludere che la soppressione della controfirma per l'ambito degli atti sostanzialmente presidenziali debba avvenire *a Costituzione e a forma di governo invariate*.

\* Relazione al Seminario congiunto (Dottorato di diritto privato e Dottorato di Giustizia costituzionale e diritti fondamentali) sul tema "La responsabilità dello Stato", Pisa 21 ottobre 2005.

---

[1] Per tutti v. L. Carlassarre (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003.

[2] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica*, Milano, 1967, 136; Id., *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *Studi pram. e di pol. costituzionale*, 1980, 10 ss.

[3] N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in N. Bobbio *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, 85, il quale intende tali principi come i presupposti essenziali di una forma di Stato democratico in contrapposizione ad una forma di Stato autoritario in cui l'esercizio del potere è invisibile, imprevedibile e incontrollato.

[4] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica*, cit., 136. Invece S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari*, Milano, 1997, 156 ss., configura anche una responsabilità istituzionale del Presidente della Repubblica quando le critiche vengono mosse in una sede istituzionale come il Parlamento, riferendosi in realtà al "luogo" di esercizio del potere di critica e non alla "natura" della responsabilità, che rimane "diffusa", nella definizione di Rescigno, per la mancanza di un potere di rimozione come *extrema ratio*. Inoltre, secondo lo stesso Bonfiglio, la responsabilità politico-istituzionale del Presidente della Repubblica potrebbe essere fatta valere attraverso la mancata rielezione ma la consolidata prassi costituzionale (di non rielezione) sembra smentire questa seconda ricostruzione.

[5] Sulla concezione garantistica del Presidente della Repubblica v. S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992; G. Guarino, *Il presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1951, 503 ss.

[6] R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Lucani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 327, utilizza l'aggettivo "concorrente".

[7] C. Fusaro, *E' ancora possibile rappresentare l'unità nazionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[8] Per una ricostruzione storica del valore della controfirma in relazione alla forma di governo v. E. Cheli, sub *art. 98 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981 ss., 96; S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella costituzione italiana* (voce), *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1996, 444 ss.; M. P. Viviani Schlein, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1982, 119 ss.

[9] Per un'analisi della evoluzione storica delle forma di governo parlamentare v. G. U Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., 149 ss.; M. Fioravanti, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, Torino, 1994.

[10] In Inghilterra la parlamentarizzazione della Monarchia, in una logica monista, iniziò sotto gli Hannover nel 1714. In Italia lo Statuto Albertino pur essendo una carta dualista iniziò, quasi da subito, a funzionare nella prassi costituzionale come monista; tale passaggio si realizzò nel 1852, quando Cavour venne nominato dal Re Primo Ministro, per la prima volta, su fiducia votata dal Parlamento.

[11] P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 301.

[12] Il 2° comma dell'art. 89 Cost. dispone invece che "*Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge*

sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri". In realtà, come afferma A. Ruggeri, *Struttura costituzionale del Governo e "ragioni" della controfirma del Premier*, in *Quad. cost.*, 1982, 329, la controfirma del Presidente del Consiglio non attiene ai rapporti "esterni", tra Presidente della Repubblica e Governo, ma ai rapporti "interni" al Governo stesso, esprimendone la sua natura di organo "complesso" (bipolare). Per questo motivo esula dalla nostra indagine.

[13] M. Midiri, *La controfirma ministeriale*, Padova, 1988, 68. Una delle prime ricostruzioni di questo sistema di relazioni incrociate si trova in G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 931, che fonda la sua analisi sulla contrapposizione tra l'indirizzo politico di maggioranza e l'indirizzo presidenziale che P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 309, avrebbe successivamente definito "indirizzo politico costituzionale".

[14] E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit., 112, il quale afferma che la formulazione più limpida della tesi polifunzionale si trova in G. Ballardore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1976, 204 ss.

[15] Sulla nozione di proposta si sofferma M. Palmerini, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, *Riv. dir. pub.*, 1953, 266.

[16] Non interessa neppure soffermarci sulla presunta categoria degli atti "duumvirali" che rappresenterebbero una figura residuale di atti complessi, che, come si legge in S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana* (voce), cit., 448, rischia di creare equivoci, essendo priva di rigore concettuale. Una teorizzazione di tale categoria, rispetto alla quale sarebbe configurabile un potere di veto incrociato dei due poteri, si trova in L. Elia, *La continuità nello svolgimento delle funzioni costituzionale*, Roma, 1958, 197. Tale dottrina individua nello scioglimento delle Camere (art. 88 Cost.) l'ipotesi emblematica di atto complesso, come affermava lo stesso C. Mortati, *Istituzioni di diritto Pubblico*, Padova, 1967, 568. In realtà la prassi costituzionale ha smentito tale impostazione come è emerso dallo scioglimento anticipato posto in essere dal Presidente Scalfaro nella XI legislatura, da cui sembra evincersi la natura dello scioglimento come atto sostanzialmente presidenziale.

[17] V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 178.

[18] Così si esprime C. Esposito, *Controfirma ministeriale* (voce), *Enc. dir.*, Milano, 1962, 285.

[19] Nella sfera delle attribuzioni propriamente riconducibili alla funzione esecutiva del Governo la titolarità della proposta potrà stare in capo al singolo Ministro, al Presidente del Consiglio o al Consiglio dei Ministri.

[20] Il Presidente della Repubblica (Scalfaro) in un caso emblematico (marzo 1993) ha svolto la funzione di *garante della democrazia partecipativa*, invitando a riesaminare un decreto legge in materia di finanziamento pubblico dei partiti su cui era già indetto un referendum, che sarebbe stato privato dell'oggetto alla luce della nuova disciplina legislativa. Il Presidente del Consiglio Amato ritenne di dover recepire i rilievi, rinunciando alla presentazione del decreto. La scelta di esercitare il controllo, visto l'oggetto del referendum, strettamente connesso alle vicende di Tangentopoli, ha notevolmente esposto il Presidente della Repubblica, facendone emergere una evidente responsabilità politica diffusa; sulla vicenda v. S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana* (voce), cit., 469. In ogni caso appare significativo che la stessa Corte costituzionale (sent. n. 406/1989) abbia affermato in modo non equivoco che tra i controlli costituzionalmente necessari va "annoverato anche quello spettante al presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87 Cost., quinto comma, della Costituzione". Tra l'altro pochi giorni dopo (luglio 1989) il Presidente Cossiga, recependo le indicazioni della Corte, esercitò il proprio potere di controllo su un decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri, avanzando dei rilievi in merito alla mancanza dei presupposti di urgenza e necessità (art. 77 Cost.) e alla limitatezza dei poteri di un Governo dimissionario, qual'era allora il Governo De Mita. Su alcuni casi specifici v. V. Lippolis, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti legge*, in *Quad. cost.*, 1989, 534 ss.; G. Guiglia, *Ancora un intervento del Presidente della Repubblica in tema di decreti legge*, in *Quad. cost.*, 1989, 549 ss.; G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, 150, il quale riporta, tra gli altri, il caso del "rifiuto di emanazione" di un decreto legge sulla permanenza in servizio dei magistrati oltre 70 anni di età, giunto alla quarta reiterazione. Non può negarsi però che nella maggior parte dei casi il controllo si sia risolto in una richiesta di riesame, per quanto tale sollecitazione al riesame spesso abbia portato, di fatto, il Governo a non insistere per l'emanazione del decreto legge.

[21] Tale concezione garantistica trova una conferma nell'art. 14, 2° comma, l. n. 400/1988 che dispone che la

trasmissione del decreto al Presidente della Repubblica avvenga almeno 20 giorni prima della scadenza del termine previsto dalla legge di delegazione, al fine di consentire al Presidente di sollecitare un riesame e al Governo di recepire i rilievi presidenziali, prima di giungere alla *extrema ratio* della mancata emanazione del decreto.

[22] Secondo L. Paladin, *Presidente della Repubblica* (voce), cit., 215, tale potere "consiste nel verificare se i disegni in esame siano immuni da vizi così gravi che il Parlamento non dovrebbe nemmeno prendere visione". Nella XIV legislatura l'opposizione ha chiesto al Presidente della Repubblica di non autorizzare la presentazione del disegno di legge governativo sul conflitto di interessi (oggi l. n. 215/2004) ma il Presidente Ciampi ha autorizzato "senza alcuna obiezione la trasmissione alle camere di un testo sulla cui compatibilità perlomeno con lo Stato di diritto sussistevano motivi di dubbio"; così in dottrina C. Chimenti, *Il Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario*, in *Nomos*, 2002, n. 2, 46. Lo stesso Chimenti afferma che "il coinvolgimento del Presidente nella presentazione dei disegni di legge governativi sarebbe privo di senso se a lui non fosse permesso di formulare, all'occorrenza, qualche rilievo".

[23] La cronaca giornalistica recente informa che il Presidente Ciampi, a Berlino per l'inaugurazione della nuova sede dell'Ambasciata italiana, rispondendo ad una studentessa, abbia affermato, meglio esternato, di non aver rinviato la l. n. 140/2003 perché "non manifestatamene incostituzionale". Sull'episodio C. Chimenti, *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[24] In tal senso si veda per tutti L. Paladin, *Presidente della Repubblica* (voce), cit., 215.

[25] Per un'analisi dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Corte costituzionale come organi di garanzia v. R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 265. La contrapposizione tra Costituzione dei poteri e Costituzione dei diritti si trova in M. Lucani, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Lucani, M. Volpi (a cura di), cit., 17.

[26] La suggestiva analisi è di A. Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Pol. dir.*, 1993, 219 ss.

[27] R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 265 parla di "competenza concorrente", facendo in realtà riferimento non solo ai poteri di controllo di costituzionalità ma anche alla funzione arbitrale, che la Corte esercita prevalentemente in sede di conflitto tra poteri e il Presidente della Repubblica attraverso gli atti sostanzialmente presidenziali, incidenti sulla forma di governo.

[28] L. Paladin, *Presidente della Repubblica* (voce), cit., 240.

[29] M. Lucani, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 20; C. De Fiores, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 171 ss.

[30] P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 308.

[31] Tale ricostruzione può leggersi in R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 281.

[32] Accanto alla richiesta di riesame per motivi di legittimità potrebbe prospettarsi una richiesta di riesame per *ragioni di merito*, gravando sul Presidente della Repubblica l'obbligo di spiegare le "implicazioni negative, anche se indirette" che l'atto può produrre sul "funzionamento della Costituzione"; in tal senso G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 959. In questo caso sembra necessaria e opportuna una "pubblicizzazione" della richiesta di riesame come afferma G. Guiglia, *Ancora un intervento del Presidente della Repubblica in tema di decreti legge*, cit., 547. Nella XIV legislatura dei dubbi sul merito costituzionale si sono prospettati sul disegno di legge c.d. Castelli, in materia di ordinamento giudiziario, che rischia di introdurre una "separazione di fatto" delle carriere tra organi giudicanti e requirenti. La Corte costituzionale si è in realtà pronunciata a favore della costituzionalità di un'eventuale separazione affermando che la Costituzione "non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate" (ord. n. 37/2000); il Presidente Ciampi però, nel messaggio di rinvio della legge delega (16 dicembre 2004), accanto ai vizi di legittimità rilevati, avrebbe potuto far valere ragioni di opportunità costituzionale, sul presupposto che tale separazione potrebbe allontanare il P.M da quella "cultura della giurisdizione" a cui gli stessi organi requirenti devono partecipare, come ha affermato la stessa Corte costituzionale (sent. n. 96/1975).

[33] S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 54; in senso analogo anche L.

Paladin, *Presidente della Repubblica* (voce), cit., 217.

[34] Così anche P. Falzea, *Il rinvio delle leggi*, Milano, 2000, 316.

[35] A. Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica*, cit., 224.

[36] Nelle altre ipotesi invece la diversità dei ruoli e della natura del controllo esclude che la dichiarazione di incostituzionalità (da parte della Corte) di una legge "possa suonare come una sconfessione" per il Presidente della Repubblica, come afferma R. Romboli, *Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale*, cit., 336.

[37] Non è irragionevole pensare che il Presidente della Repubblica, nell'ipotesi in cui sia approvato un decreto contenente disposizioni identiche ad altre già dichiarate incostituzionali, sia obbligato a rifiutarne l'emanazione. Se tale controllo non fosse esercitato sarebbe forse ipotizzabile un conflitto tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica. G. D'Orazio, *Riproduzione di legge dichiarata incostituzionale e poteri presidenziali in sede di promulgazione (spunti critici e ricostruttivi)*, Roma, 1968, 17, afferma invece l'obbligo di rinviare e poi, in caso di riapprovazione, di rifiutare la promulgazione di una legge che rechi disposizioni di contenuto identico a quello di altre su cui sia già formato un giudicato di incostituzionalità. Se tale controllo non fosse esercitato sarebbe prospettabile, secondo questa dottrina, un attentato alla Costituzione. In questo caso però dovrebbe essere il Parlamento, che ha violato il giudicato costituzionale, a mettere sotto accusa il Presidente della Repubblica; forse da questo paradosso e dalle difficoltà di farne valere la responsabilità giuridica emerge una evidente *responsabilizzazione politica* di tale organo di garanzia. Sul rapporto tra giudicato costituzionale e Presidente della Repubblica v. F. Dal Canto, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002, 198 ss.

[38] A parere di chi scrive la XIV legislatura è stata caratterizzata, in alcuni casi, da un attrito tra l'indirizzo politico "contingente" e taluni principi costituzionali, rispetto al quale è emersa una responsabilità politica diffusa del Presidente della Repubblica, che non ha esercitato il proprio potere di controllo "negativo" su una serie di atti (l. n. 367/2001, c.d. legge sulle rogatorie internazionali, l. n. 248/2002, c.d. legge Cirami, d.lgs. n. 61/2002, sul falso in bilancio, l. n. 140/2003, in materia di immunità delle alte cariche dello Stato e dei parlamentari), oggetto di forti critiche da parte dell'opposizione parlamentare e da parte della società civile. Per un'analisi critica della XIV legislatura v. A. Pizzorusso, E. Rippepe, R. Romboli (a cura di), *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, Torino, 2004. Tra l'altro in dottrina vi è chi ha rilevato una sorta di omissione di controllo del Presidente Ciampi; tra questi C. Chimenti, *Il Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario*, cit., 49, per il quale il mancato esercizio della funzione di garanzia potrebbe configurare un'ipotesi di attentato alla Costituzione e alto tradimento, facendo sorgere in capo al Presidente della Repubblica non solo una responsabilità politica diffusa ma anche una responsabilità giuridica ex art. 90 Cost. G. Sartori in *Il Corriere della Sera* (21/2/2002) ha scritto che "*qui tacet consentire videtur, si loqui debuisset ac potuisset*". Deve in ogni caso non dimenticarsi che l'indirizzo politico del Presidente della Repubblica in alcuni momenti storici si è mostrato esso stesso in dissonanza con taluni principi costituzionali, così che l'esercizio del potere di garanzia è apparso inopportuno; il caso forse più emblematico è quello del rinvio della legge (da parte del Presidente Cossiga con messaggio motivato del 1 febbraio 1992) che riconosceva l'obiezione di coscienza. In tal caso il controllo negativo, a cui era sottesa la priorità costituzionale del valore del servizio militare, appariva in contrasto con la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 467/1991), che aveva invece affermato che la coscienza individuale rappresenta un valore così elevato da giustificare un'esonazione dall'obbligo giuridico (pubblico) della leva militare. Sul problema per tutti F. Dal Canto, *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 263 ss.

[39] M. Midiri, *Presidente della Repubblica, I) diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, Milano, Roma, 1988, 5; S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 448; G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 204; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, 2000, 541.

[40] G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 930.

[41] G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 916; V. Sica, *La Controfirma*, Napoli, 1953, 138 ss.; P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., 316; V. Crisafulli, *Aspetti problematici*, 633; E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, Padova, 199; L. Paldin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 468; S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari*, cit., 152.

[42] V. Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., 234; T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, 448.

[43] M. Midiri, *Presidente della Repubblica*, cit., 5; P. Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975, 240 ss.; T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., 438; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, cit., 540. In realtà altra parte della dottrina esclude che per gli atti sostanzialmente presidenziali possa configurarsi un trasferimento di responsabilità politica. In questo senso v. S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica*, cit., 446 ss.; E. Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, cit., 593; S. Labriola, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1997, 381; B. Caravita di Toritto, *Sono ammissibili nell'ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è possibile una imputazione di responsabilità?*, in *www.forumcostituzionale.it*; G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 928 ss., secondo cui "i ministri assumeranno una responsabilità solo giuridica nella ipotesi in cui la controfirma non costituisce atto di indirizzo governativo".

[44] L'espressione è di E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit., 117.

[45] In questa tipologia sono riconducibili, ad esempio, l'indizione delle elezioni delle Camere e la fissazione della prima riunione (art. 87, 2° comma, Cost.), l'indizione dei referendum previsti dagli artt. 75, 132, 138 Cost. (art. 87, 6° comma, Cost.), la dichiarazione dello stato di guerra (art. 87, 5° comma, Cost.); a questo proposito v. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 299 ss.

[46] La nomina dei senatori a vita dimostra come i poteri sostanzialmente presidenziali si siano affermati progressivamente, non essendo pacifica in dottrina la esistenza di un sfera di atti propri del Presidente della Repubblica. Infatti A. M. Sandulli, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti per Carnelutti*, Padova, 1950, 149, sosteneva la necessità della proposta ministeriale proprio per la nomina dei senatori.

[47] La natura della nomina di cinque giudici costituzionali come atto sostanzialmente presidenziale può evincersi anche dall'art. 4 l. n. 87/1953, in cui si legge che i decreti presidenziali di nomina sono controfirmati dal Presidente del Consiglio, senza alcuna menzione della necessità di una proposta ministeriale.

[48] N. Occhiocupo, *Il segretario generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, 106. Significativa appare in tal senso una nota del Quirinale (Presidente Saragat) dell'8 agosto 1967, che legittimava la critica pubblica nei confronti dell'esercizio dei poteri presidenziali.

[49] Sul punto A. Baldassarre, *Dalle dimissioni di Leone all'elezione di Pertni*, in *Dem. dir.*, 1979, 163.

[50] Sul caso A. Pace, *Esternazioni presidenziali e forma di Governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 1992, 198.

[51] In realtà alcuni Autori, come G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 960 ss., precisano che il controllo politico è configurabile come un controllo di merito consultivo, che non può portare al rifiuto dell'emanazione dell'atto ma soltanto ad una *richiesta di riesame*. In senso analogo C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1976, 652. Invece, C. Cereti, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 1958, 221, amplia la funzione di controllo della controfirma, riconoscendone la natura di strumento di difesa della sfera di autonomia governativa connessa all'esercizio politico. V. Crisafulli, *Aspetti problematici*, cit., 182 ss., ammette la possibilità di un *rifiuto della controfirma* in tutti i casi in cui "l'atto presidenziale rappresenti il tentativo di invadere positivamente la sfera della competenza di direzione politica esclusivamente riservata (...) al Governo". In senso analogo G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, cit., 168.

[52] In realtà pare di poter dubitare anche della stessa funzione persuasiva, esercitabile dal Governo sul Presidente della Repubblica, alla luce di un recente comunicato del Quirinale (2 dicembre 2004), con cui il Presidente Ciampi ha risposto a talune pressioni politiche di un membro del Governo finalizzate alla "immediata" promulgazione di una legge: "In relazione a sollecitazioni al Capo dello Stato attribuite al Ministro della Giustizia, Senatore Roberto Castelli, con riferimento alla legge sull'ordinamento Giudiziario, approvata ieri dalla Camera dei Deputati, negli ambienti del Quirinale si sottolinea che il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi - anche in questa occasione, così come ha fatto sempre - eserciterà le prerogative costituzionali che gli competono nei tempi stabiliti dalla Costituzione".

[53] G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 960 ss.; P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., 315.

[54] P. Virga, *Diritto costituzionale*, cit., 240.



[55] Per una analisi del potere ispettivo alla luce dei rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento v. G. Amato, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, 44 ss.

[56] E. Cheli, sub *art. 89 Cost.*, cit., afferma che "per gli atti propri del Capo dello Stato nessun soggetto politico riterrebbe oggi corretto e giustificato chiamare in causa il Governo per il solo fatto formale della controfirma e tacere, invece, sul comportamento del Presidente". Tra l'altro nelle ipotesi in cui la posizione del Governo, emersa successivamente all'esercizio del potere ispettivo parlamentare (interrogazioni, interpellanze, ecc.), appaia in dissonanza con l'esercizio del potere presidenziale, si palesa l'affermazione di un indirizzo politico (-costituzionale) autonomo del Presidente della Repubblica rispetto all'indirizzo politico in senso stretto del Governo. Inoltre nella XIV legislatura il Presidente Ciampi, per quanto, come detto, abbia esercitato in maniera debole il proprio potere di controllo "negativo", ha invece esercitato (spesso) il potere di inviare messaggi informali, soprattutto in materia comunitaria, facendo emergere un indirizzo politico proprio rispetto a quello del Governo, che in taluni casi, come è emerso da esternazioni di alcuni suoi membri, ha mostrato delle resistenze rispetto al processo di "costituzionalizzazione" europea. Sulla politica comunitaria presidenziale v. S. Bartole, *La politica comunitaria del Presidente della Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[57] V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 185, supera i problemi di incompatibilità con l'art. 21 Cost.

[58] U. Rescigno, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica*, in *Studi parlamentari*, 1980, 7, afferma che non è "ammissibile che il capo dello Stato prenda posizione pubblica e pretenda poi di rimanere al di sopra della polemica politica".

[59] A tal proposito G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 928, afferma suggestivamente che "il Presidente è irresponsabile non perché la sua irresponsabilità sia assunta dai ministri (...). Tra gli artt. 90 e 89 non vi è pertanto alcun nesso causale, come è anche provato dalla circostanza che l'art. 89 precede e non segue l'art. 90 Cost, come altrimenti sarebbe stato necessario. (...) Aniché essere vero che il Presidente è irresponsabile perché sono responsabili sono in suo luogo i ministri, deve dirsi al contrario che i ministri non possono assumere una responsabilità che non esiste". Tuttavia l'Autore, dopo aver dimostrato l'autonomia dell'art. 90 Cost., non giunge alla conclusione che la responsabilità del Governo debba essere esclusa ma afferma che i ministri "non sono responsabili in luogo del presidente, o per l'atto del Presidente, ma sono responsabili *per fatto proprio*, per l'atto della controfirma, che è atto del solo ministro". Una logica diversa può leggersi in due pronunce del Tribunale di Roma (sentt. 23 giugno 1993 e 14 maggio 1994), che, chiamato in prima istanza a soddisfare le pretese dei "terzi" offesi dal Presidente Cossiga nella vicenda di cui si è detto (v. nota n. 41), ha affermato invece che "*dalla mancanza della controfirma ministeriale in un atto presidenziale l'interprete potrebbe già trarre un ragionevole sintomo della non riferibilità dell'atto medesimo ad una specifica funzione presidenziale*", facendo emergere una corrispondenza tra l'ambito dell'art. 89 Cost. e quello dell'art. 90 Cost., ossia la necessità che tutti gli atti per essere riconducibili alla funzione presidenziale debbano essere controfirmati.

[60] C. Fusaro, *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[61] E. Cheli, sub *art. 89 Cost.*, cit., 136.

[62] G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 985; P. Barile, *I poteri di Presidente*, 314 ss.; V. Crisafulli, *Aspetti problematici*, cit., 180.; R. Bin, *Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[63] S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica*, cit., 448.

[64] Sulla problematica v. S. Ortino, *La responsabilità costituzionale del Presidente*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1973, 59 ss.; M. Midiri, *La controfirma ministeriale*, cit., 103 ss.; E. Malfatti, *Natura e controlli dei decreti presidenziali di nomina dei senatori a vita*, in *Foro it.*, 1994, I, 3175, che puntualmente mette in evidenza "l'eventualità di un conflitto del capo dello Stato anche col presidente del consiglio non controfirmante se (...) si accoglie la tesi del rapporto non di mera collaborazione personale, ma intercorrente tra due organi dotati ciascuno della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita".

[65] E. Cheli, sub *art. 89 Cost.*, cit., 142.

[66] In questo senso G. Balladore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, cit., 317.

[67] Ancora E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit. 142.

[68] S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari*, cit., 182.

[69] G. Motzo, *Messaggio* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1976, 148. Da ultimo sul rapporto tra legalità costituzionale e Capo dello Stato v. F. Salmoni, *Legalità (costituzionale) e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 140 ss.

[70] E' significativo che un messaggio alle Camere del Presidente Leone sia stato controfirmato dal Presidente del Consiglio Moro soltanto dopo che questo aveva suggerito, ottenendole, delle modifiche del messaggio che potevano rappresentare una critica al Governo. Sul caso L. Elia, *Tutto nel segno della costituzione*, in *Il Giorno*, 16 ottobre 1975; S. Tosi, *L'araldo della Costituzione*, in *La Nazione*, 15 ottobre 1975.

[71] S. Galeotti, *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 69.

[72] Non sembra neppure da prendere in considerazione la teoria della controfirma "tacita", che si risolve in una mera finzione attraverso la quale si vorrebbe salvare la logica classica dell'art. 89 Cost. In questo senso M. Midiri, *La controfirma ministeriale*, cit., 116.

[73] Questa prassi si è instaurata da subito nella storia costituzionale. Ne sono stati esempi la lettera del Presidente Gronchi inviata alle Camere (3 aprile 1957) sul problema dell'integrazione dell'Alta Corte per la regione siciliana, il discorso del Presidente Gronchi dinanzi alle Camere (22 dicembre 1957) nel decennale della Costituzione.

[74] T. Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV. *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 141 ss.; M.C. Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986; G. Zagrebelsky, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 1991, 709 ss.; G. Filippetta, *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e "sindacato" parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1992, 3218 ss.; A. Pace, *Esternazioni presidenziali e forma di Governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 1992, 191 ss.; M. Dogliani, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in M. Lucani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 221.

[75] M. Lucani, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 20.

[76] C. Fusaro, *E' ancora possibile rappresentare l'unità nazionale ?*, cit., superando la distinzione tra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico contingente (Barile), parla di "indirizzo politico presidenziale" e di "sua linea politica".

[77] Per un primo commento A. Pugiotto, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); F. Salmoni, *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei conflitti: la "storia infinita" del caso Cossiga*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); F. Sorrentino, *Tra immunità e privilegi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

[78] In breve i fatti. Il Presidente Cossiga durante il suo settennato veniva convenuto davanti al Tribunale di Roma per due distinte vicende, dovendo rispondere dei danni morali arrecati a due parlamentari a seguito di certe esternazioni. Il Tribunale di Roma (sentt. 23 giugno 1993 e 14 maggio 1994) condannava il Presidente perché "*dalla mancanza della controfirma ministeriale in un atto presidenziale l'interprete potrebbe già trarre un ragionevole sintomo della non riferibilità dell'atto medesimo ad una specifica funzione presidenziale*", facendo emergere una dubbia corrispondenza tra l'ambito oggettivo dell'art. 89 Cost. e quello dell'art. 90 Cost. Tale assunto veniva poi capovolto dalla Corte di Appello di Roma (sentt. 21 aprile 1997 e 16 marzo 1998) che arrivava a riconoscere un'immunità assoluta del Presidente sul presupposto che il *munus* non è scindibile dalla persona fisica, la cui illogicità è stata messa in evidenza da A. Pizzorusso, *La discutibile immunità del Presidente linguacciuto*, in *Giur. cost.*, 1998, 2856 ss. Successivamente la Corte di Cassazione (sent. n. 8733 e n. 8734 del 27 giugno 2000, su cui v. F. S. Marini, *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, in *Giur. cost.*, 2000, 3429 ss.; M. Piazza, *Il Presidente della Repubblica è giuridicamente responsabile, in sede civile, per le sue "esternazioni" ingiuriose e/o diffamatorie*, in *Giur. cost.*, 2000, 2971 ss.; P. Veronesi, *Un capo dello Stato più responsabile e un po' meno monarca-presidente*, in *Dir. giust.*, 2000, 6 ss.), cassando con rinvio le sentenze della Corte di Appello, ha

affermato che per gli atti compiuti fuori dalla funzione il Presidente è responsabile in sede civile, penale o in via amministrativa, per quanto l'ambito di copertura dell'art. 90 Cost. non possa risolversi negli atti controfirmati ma copra anche "ogni atto dichiarazione o comportamento che trovi la sua causa nella funzione o in un fine ad essa inerente". Contro le pronunce della Cassazione, l'ex Presidente Cossiga ha sollevato un conflitto tra poteri, su cui la Corte costituzionale si è pronunciata con la sent. n. 154/2004, dichiarando il ricorso *infondato*, alla luce di motivazioni assai simili a quelle sulla base delle quali si è pronunciata la Cassazione. Su questa pronuncia v. E. Malfatti, *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giur. cost.*, 2004, 1625 ss.

[79] Deve notarsi che il potere di esternazione presidenziale diversamente da quello parlamentare (art. 68, 1° comma, Cost.) non è "esplicitato" in Costituzione, per quanto, come detto, sia coesistente ai poteri previsti dalla stessa Costituzione.

[80] In tal senso A. Pace, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, cit., 210, in cui si legge che il Presidente della Repubblica "può effettuare autonome esternazioni informali (...) ma al fine esclusivo di spiegare il senso di iniziative rientranti tra le attribuzioni presidenziali: cioè per chiarire le motivazioni che hanno determinato" i singoli atti presidenziali.

[81] Così si esprime G. Zagrebelsky, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, cit., 709. Certo è che nella storia repubblicana abbiamo assistito a talune degenerazioni del potere di esternazione, ad un suo uso sconsigliato che in alcuni casi ha fatto emergere un indirizzo politico in senso stretto del Presidente della Repubblica, anziché un indirizzo politico costituzionale-generale. Per alcune osservazioni sull'esercizio di tale potere da parte dei Presidenti Cossiga e Pertini v. A. Pace, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, cit., 210 ss. Significativa inoltre appare una vicenda verificatasi sotto la presidenza Gronchi, quando una lettera del Presidente della Repubblica indirizzata al Presidente degli Stati Uniti fu "bloccata" dal Ministro degli esteri Martino, per il fatto che l'atto, di contenuto politico, "non era stato concordato con il Governo, né sottoposto alla sua approvazione". A tal proposito v. A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, 1985, 90. Di recente invece il Ministro delle Riforme Calderoli ha criticato le esternazioni del Presidente Ciampi, favorevole alla revoca dell'embargo imposto alla Cina da parte di USA e UE dopo la repressione della rivolta di piazza Tienanmen (1989); il Ministro ha messo in evidenza l'affermazione di un indirizzo politico "autonomo" del Presidente della Repubblica: "*Il Capo dello Stato rappresenta il Paese ma non può assumere delle decisioni per conto dell'Italia che non siano state discusse nelle sedi preposte dalla Costituzione*", come riportato in Calderoli "allibito" critica il Quirinale in *Il Corriere della Sera*, 7/12/2004. Nel caso di specie non appaiono irragionevoli le critiche del Ministro, sul presupposto che le esternazioni del Presidente si pongono in una sfera politica in senso stretto, che poco ha a che vedere con il controllo e la diffusione dei valori costituzionali, effettivi limiti funzionali del potere di esternazione. Tra l'altro non sembrano neppure condivisibili le difese del Presidente assunte da altri esponenti del Governo (Follini e Fini), sull'evidente presupposto che le esternazioni politiche non hanno un loro fondamento costituzionale, indipendentemente da un'eventuale convergenza con il Governo (nel caso di specie, per di più, con una parte soltanto del Governo).

[82] I messaggi presidenziali possono leggersi in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

[83] Sull'indirizzo politico costituzionale-comunitario v. S. Bartole, *La politica comunitaria del Presidente*, cit.

[84] Tra l'altro l'uso sporadico dei poteri di controllo "negativo" è probabilmente in dissonanza con quanto lo stesso Presidente Ciampi ha affermato in un messaggio di fine anno (31 dicembre 2001), in cui poteva leggersi chiaramente la necessità di una vitalità di tali poteri: "*Nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica non ha fra i suoi compiti quello di governare. Egli rappresenta l'unità nazionale; vigila ed opera perché siano rispettati i principi costituzionali; ha il diritto-dovere di consigliare*".

[85] S. Galeotti, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 67. In dottrina si sono espressi a favore della soppressione della controfirma per gli atti sostanzialmente presidenziali anche E. Cheli, sub art. 89 Cost, cit., 145; M. P. Viviani Schelein, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, cit., 136; S. Bartole, in *La forma di governo in transizione*, in *Quad. cost.*, 1992, 241; C. Fusaro, *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). In senso contrario si sono espressi S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari*, cit., 174; M. Midiri, *La controfirma ministeriale*, cit. 68; R. Bin, *Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); B. Caravita, *Sono ammissibili nell'ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è*

possibile un'imputazione di responsabilità?, cit.

[86] M.P. Viviani Schlein, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, cit., 137. P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., 316, nota 50, afferma che "la controfirma è istituito che solo per inerzia e per un malinteso rispetto della tradizione si è voluto di peso riportare nella nuova Costituzione, senza rendersi conto dei mutamenti che si erano prodotti nella figura del Capo dello Stato".

[87] E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit., 140.

[88] E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit., 136.

[89] E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit., 138.

[90] I contributi più recenti sul potere di grazia sono quelli di M. Ainis, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, 2004, 97, e di M. Siclari, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale (a proposito di due recenti proposte di riforma)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*. Inoltre un dibattito sulla concessione della grazia connesso al "caso Sofri" si trova in *www.forumcostituzionale.it*, in cui si leggono i contributi di T. F. Giupponi, *Il potere presidenziale di grazia e il "caso Sofri: a chi spetta l'ultima parola?*, T. E. Frosini, *Il potere di grazia e la consuetudine costituzionale*, S. Prisco, *Amicus Sofri, sed magis amica Constitutio*, P. Armaroli, *Il potere di grazia, la prassi e la proposta di legge Boato*, A. Pugiotto, *Potere di grazia tra "legge Boato" e inerzia presidenziale*, N. Zanon, *Un'opinione (vagamente) dissenziente sul potere di Grazia*, R. Bin, *Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati.*; 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 Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, 260 ss.

[91] Dopo un periodo di incertezze il Presidente della Repubblica ha deciso di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro della Giustizia, in relazione al rifiuto, da questi opposto, di dare corso alla determinazione, da parte del Presidente della Repubblica, di concedere la grazia ad Ovidio Bompressi. Il ricorso può leggersi in *www.giurcost.org*.

[92] P. Armaroli, *Il potere di grazia, la prassi e la proposta di legge Boato*, in *www.forumcostituzionale.it*, afferma la necessità di garantire la "certezza del diritto" attraverso una revisione costituzionale dell'art. 89 Cost.

[93] B. Caravita di Toritto, *Sono ammissibili nell'ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è possibile una imputazione di responsabilità?*, in *www.forumcostituzionale.it*,

[94] Questa lettura, che valorizza il risvolto della responsabilità (politica e giuridica), può leggersi in E. Cheli, sub art. 89 Cost., cit., 140; P. Barile, *I poteri del Presidente*, cit., 311, il quale tuttavia configurando una responsabilità politica presidenziale non si riferisce a quella "diffusa" ma a quella "istituzionale", sul presupposto che la condotta del Capo dello Stato viene giudicata allo scadere del mandato. In realtà la prassi della non rielezione sembra negare la possibilità di attribuire un valore sanzionatorio alla elezione di un "nuovo" Presidente della Repubblica.

[95] Atti Assemblea Costituente 22 ottobre 1947, 1441.

[96] A. C. n. 3597, XI legislatura; A. S. n. 1789, XI legislatura.

[97] *Relazione finale del Comitato di Studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Roma, 1995.

[98] Tali atti erano "l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento della Camera dei deputati, l'indizione del referendum nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio delle leggi, dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti, la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non preveda la proposta del Governo". Per un'analisi dei lavori della Commissione Bicamerale v. P. Costanzo, G. F. Ferrari, G. G. Florida, R. Romboli, S. Sicardi (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998, 255.

[99] Il testo è stato trasmesso alla Presidenza del Senato il 18 ottobre 2004 (A.S. 2544-B). Il Senato ha approvato il

testo il 23 marzo 2005.

[100] La Camera ha negato l'approvazione della modifica dell'art. 89 Cost. nella seduta del 12 ottobre 2004.

[101] Nella *Relazione al disegno di legge* emerge chiaramente la ragione della soppressione della controfirma per taluni atti: "si tratta di atti che già rientravano in quelli che la dottrina costituzionalistica era solita definire formalmente e sostanzialmente presidenziali, nell'adozione dei quali il Presidente gode (pur nei limiti della Costituzione) di una ampia sfera di discrezionalità oppure il cui contenuto viene determinato esclusivamente dalla sua volontà od ancora in quanto, rispetto ad essi, la volontà presidenziale è del tutto autonoma". Inoltre per questi atti "la controfirma ha sin ad ora assunto, in via marginale, una mera funzione di controllo diretto ad accertarne la sola legittimità formale".

[102] In questo senso in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Firenze, 2004, si vedano i contributi di L. Elia, *Una forma di governo unica al mondo*, N. Mancino, *Né Premier né Presidente*, M. Olivetti, *La forma di governo nel Ddl Senato n. 2544: seconda Repubblica o Secondo Impero?*, V. Sarcone, *L' "anomalo bicefalo": Primo ministro e Presidente della Repubblica nel "nuovo" potere di scioglimento delle assemblee parlamentari*.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali