

Ricerche giuridiche
Collana diretta da A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli

Erik Furno

**IL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA
AL TEMPO DELLE CRISI**

E. FURNO

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA AL TEMPO DELLE CRISI

euro 10,00



Editoriale Scientifica

Ricerche giuridiche

221

nuovissima serie

Ricerche giuridiche
Collana diretta da

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

Comitato Scientifico

I. Caracciolo, M. Delfino, M. D'Onghia
L. Fernandez Del Moral Dominguez, F. Galgano, L. Gatt
A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani, R. Mastroianni, G. Montedoro
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

ERIK FURNO

**IL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA
AL TEMPO DELLE CRISI**

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-001-2

INDICE

1	Breve premessa	7
2	Il Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale:	24
	a. Il c.d. «caso Cossiga»	24
	b. Una rilettura della sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 18 maggio 2006 sulla spettanza dell'esercizio del potere di concessione della grazia	33
	c. Il Presidente intercettato e la storica sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2013	52
3	Il Presidente della Repubblica e la nomina dei ministri nel procedimento di formazione del governo	89
	3.1 Il «caso Savona»	89
	3.2 Il dibattito dottrinario	90
	3.3 Il procedimento di nomina dei ministri	94
	3.4 La pregiudiziale europea: arbitrio o potere presidenziale?	98
	3.5 Alcune osservazioni finali	108
4.	Conclusioni	112
	<i>Bibliografia</i>	127

1. Breve premessa

I limiti e le criticità della nostra democrazia parlamentare, le ricorrenti crisi di governo dovute alla formazione di coalizioni dalla scarsa omogeneità politica, l'affermarsi di nuove forme di aggregazioni politiche ispirate a modelli di democrazia diretta in luogo dei tradizionali partiti politici, sono fattori tutti che contribuiscono ad aumentare il (peso specifico del) ruolo e le funzionalità del Presidente della Repubblica ben oltre quello «schema molto aperto e molto elastico»¹ tracciato per il Capo dello Stato dai Costituenti.

Ogni qual volta si affrontano le dibattute tematiche relative alla definizione del ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo, si può affermare che di certo vi è soltanto il punto di partenza, cioè l'art. 87 Cost. che definisce la complessiva posizione del Presidente della Repubblica quale «capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale», collocato al vertice dello Stato per «funzione» e «onori»², ma posto al di fuori dei tre tradizionali poteri e

¹ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 165 ss., 236: «la Presidenza della Repubblica si mostra la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale (...), mentre i lavori preparatori della Costituente evidenziano ancor meglio, a loro volta, la scarsa chiarezza delle idee, l'incapacità di prevedere i veri problemi (...), la deliberata volontà di non condizionare i possibili sviluppi della prassi e di non determinare con troppa precisione le caratteristiche dell'ufficio presidenziale, limitandosi invece a tracciare uno schema molto aperto e molto elastico». Parla di «agnosticismo costituzionale», invece che di generale ambiguità del testo costituzionale, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo fare a meno*, Bologna, 2003, 74, in quanto «l'Assemblea costituente delineò, nel quadro di una forma di governo appena abbozzata e certamente poco razionalizzata, una figura presidenziale suscettibile di evolvere sia verso funzioni meramente rappresentative e rigorosamente rispettose del circuito governo-Parlamento sia verso funzioni politiche autonome più attive e incisive».

² A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, *L'organizzazione costituzionale*, V ed., a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1997, 230, secondo cui il Capo dello Stato differisce dagli altri organi, non già per

comunque *super partes*³, in quanto estraneo al circuito politico-partitico ed alle relative contese politiche⁴.

Al di là dei poteri attribuiti dai Costituenti, i dodici Presidenti della Repubblica che si sono succeduti in tale alta carica, pur nella diversità degli stili di ciascuna personalità, hanno notevolmente influenzato il corso della storia italiana, divenendo, a partire dagli anni della c.d. seconda Repubblica, decisivi fino al punto di svolgere una funzione arbitrale attiva⁵.

dignità, per autorità o per comando, ma soltanto per funzione e per onori. Dello stesso A. anche la voce *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, 2, ove distingue la *preminenza in funzione*, che, «supponendo una parità di posizione fra tutti gli organi costituzionali, incluso il Capo dello Stato, si fonda solamente sulla particolare funzione costituzionalmente attribuita a quest'ultimo».

³ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 597 ss., ora in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 147 ss., in part. 176.

⁴ L. PALADIN, *op. cit.*, 166-167: «dagli atti della Costituente si desumono in tal senso alcuni punti fermi; ma essi concorrono piuttosto a stabilire quanto è stato escluso dal disegno costituzionale, che non a definirlo nei suoi aspetti caratterizzanti (...). Ciò che più conta, si afferma la tesi che il Presidente debba rimanere estraneo alla funzione di indirizzo politico, in quanto titolare di un "quarto potere" di carattere "neutro"».

⁵ Si è soliti distinguere la prima fase della storia repubblicana, la c.d. prima Repubblica, culminata nei primi anni novanta del secolo scorso, in cui le prerogative presidenziali vennero esercitate dai diversi Capi dello Stato in modo presso che ordinario, quasi notarile, senza creare normalmente problemi di sorta. Secondo V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 24 ss., in quel periodo «un forte sistema partitico impediva, o comunque comprimeva, il protagonismo politico dei presidenti», dando vita alla c.d. democrazia bloccata. È con la presidenza Pertini che cresce l'esposizione anche mediatica dei diversi Presidenti della Repubblica, poi consolidatasi con il successivo avvento della c.d. democrazia maggioritaria, su cui S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001, 246 ss., che ha visto, in concomitanza con il declino dei partiti tradizionali, il maggiore protagonismo presidenziale. Si veda al riguardo l'ampia analisi di M. Manetti, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, 137 ss., a cui sia consentito, per brevità, rinviare. Critico avverso tali distinzioni appare C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Bari, 2020, secondo cui «l'idea del passaggio dalla Prima ad una Seconda Repubblica sembra potersi caratterizzare unicamente nel cambiamento delle leggi elettorali politiche, deciso dal Parlamento nel 1993

Si è trattato di un processo di *enlargement of functions* del Capo dello Stato, che, mediante « un'accorta e innovativa interpretazione di alcune clausole costituzionali»⁶, non solo svolge la tradizionale opera di garanzia, controllo ed intermediazione nei confronti degli organi titolari delle altre funzioni, cercando di mantenersi al di fuori dalle dispute politico-partitiche, ma amplia le sue funzioni fino a contribuire in concreto a dare stabilità e continuità all'ordinamento repubblicano, laddove la caduta d'influenza e di poteri dei partiti e delle ideologie politiche lo rende necessario⁷.

Detto diversamente, nel nostro paese le vicende istituzionali hanno registrato, rispetto alle disposizioni costituzionali, la crescita esponenziale del ruolo del Presidente della Repubblica⁸, che, seppur facilitata dalla trama a maglie larghe del nostro regime parlamentare debolmente razionalizzato⁹, lascia spazio ad incisivi e penetranti interventi presidenziali.

dopo che un referendum popolare l'aveva approvato soltanto per una delle due assemblee, e cioè per il Senato».

⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 634, specie 661, fa risalire tale ampliamento istituzionalizzato già ad alcune manifestazioni della presidenza Einaudi.

⁷ F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Napoli, 2019, 8 ss., che esamina il potere di scioglimento anticipato delle Camere alla luce dell'espansione del ruolo presidenziale, a seguito delle crisi dei partiti.

⁸ G. GUZZETTA, *La Repubblica transitoria*, Soveria Mannelli, 2018, 147, sostiene che, mentre negli altri paesi la presidenza è stata caratterizzata dal prevalere delle prestazioni c.d. ordinarie e formali, da noi, invece, il Capo dello Stato «si è trovato a dover svolgere un ruolo via via più attivo e sostanziale di propulsione, di risoluzione delle crisi, di soggetto attivo nell'assicurare il buon funzionamento del sistema istituzionale. In una battuta, il problema italiano è che ciò che altrove è sempre stata l'eccezione, da noi è progressivamente diventata la regola».

⁹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno svoltosi a Roma il 26 novembre 2010, a cura di A. Baldassarre, G. Scaccia, Roma, 2012, 28, ritiene che il Costituente, attribuendo al Capo dello Stato una serie estesa di significativi poteri, abbia optato per un sistema parlamentare «a tutela presidenziale». Cfr. altresì E. CHELI, *Il Capo dello Stato: un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, n. 3/2013, 438,

Non a caso, la collocazione costituzionale del Presidente della Repubblica tra il titolo I (il parlamento) ed il titolo III (il governo) della parte seconda sull'«ordinamento della Repubblica» e non nel titolo VI, dedicato alle «garanzie costituzionali» insieme alla Corte costituzionale, ne prefigura sì il ruolo di organo costituzionale di garanzia, ma dotato di ampi spazi di manovra di valenza politica¹⁰, co-

ove parla di una forma di governo parlamentare corretta in senso presidenziale, nonché C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 47 ss., in part. 57. Per P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015, 836 ss., il regime parlamentare italiano rappresenta un modello di parlamentarismo a «correttivo presidenziale» in quanto sin dal momento iniziale si distingueva dal monismo radicale del costituzionalismo europeo dell'epoca e non escludeva un'interpretazione relativamente dualista. Per tali AA. il Presidente della Repubblica è, tra i capi di Stato di regimi parlamentari, quello che dispone, in diritto e di fatto, dei più larghi e meno contestati poteri (*ibidem*, 852).

Sullo scivolamento della nostra forma di governo verso un presidenzialismo strisciante o verso un semipresidenzialismo di fatto o mite v. M. VOLPI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Bologna, 1997, 459; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009; I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, a cura di F. Giuffrè, I. Nicotra, Torino, 2012, 19 ss., nonché ID., *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *federalismi.it*, 14 dicembre 2011; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n.1/2013, 47 ss., specie 57, per il quale nel sistema parlamentare italiano si sarebbe affermato in via di prassi il dualismo, per cui occorre prendere atto che la nostra è ormai una forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale. Per G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, cit., 114, nonché id., *Finale di partita. Tramonto di una Repubblica*, Milano, 2013, la presidenza Napolitano avrebbe fatto intravedere «i bagliori di una Repubblica semipresidenziale». In dottrina, sul presidenzialismo, A. LU-CARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000.

¹⁰ P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale*

me, ad esempio, negli atti di più elevato contenuto politico quali la nomina del governo ex art. 92, comma 2, e lo scioglimento anticipato delle Camere ex art. 88 della Costituzione, facendone il baricentro del corretto funzionamento del circuito governativo-parlamentare.

Tali situazioni pongono inevitabilmente il Capo dello Stato nel crocevia dei rapporti con le forze politiche, negli snodi del percorso di formazione dell'indirizzo politico o nelle fasi di crisi del circuito fiduciario parlamento – governo, richiedendogli l'uso di poteri decisionali che vanno ad incidere sulle stesse dinamiche della forma di governo.

In sintesi, il Presidente della Repubblica, la cui figura non è particolarmente dettagliata nella Costituzione, è titolare non solo dei poteri «tipici» di cui all'art. 87 Cost., ma anche di duttili possibilità di intervento sugli assetti costituzionali, che la prassi¹¹ e le convenzioni attuative dei meccanismi costituzionali, quando non vere e proprie consuetudini¹², hanno contribuito ad ampliare, al fine di assicurare il corretto funzionamento degli organi costituzionali.

italiana, in *Diritto ed economia. Studi in onore di C. Imbriani*, (a cura di) G. Alpa, Napoli, 2016, 219 ss., in part. 222.

¹¹ In argomento, M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 307 ss., nonché AA.VV., *Annali di diritto costituzionale. La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera, T.F. Giupponi, Bologna, 2008, ed I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 79 ss.

¹² G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, e più recentemente proprio con riferimento al Capo dello Stato ID., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassare, G. Scaccia, cit., 2012, 51 ss. Dello stesso A. cfr. anche *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, n.4/1997, 499 ss.

V. anche L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 638, nota 20, e L. PALADIN, *Governo italiano*, ivi, 678 e nota 18. Per D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi. Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, tomo I, Milano, 2011, 212, nota 66, sono le convenzioni costituzionali che danno corpo alla necessaria ambivalenza della figura del Capo dello Stato, «anzi, ne sono lo strumento pratico e, di conseguenza, è ad esse che ci si deve riferire per intendere il ruolo complessivo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale». Sulla consuetudine come integrativa delle lacune costituzionali, con conseguente *enlargement* delle funzioni presidenziali, C. ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 456, specie 469 ss. e 472 ss.

L'interpretazione del ruolo e della figura presidenziale¹³ dipendono quindi, non solo dal complesso dei rilevanti poteri delineati dal catalogo costituzionale dell'art. 87 Cost.¹⁴ e dal grado di stabilità del sistema politico-istituzionale¹⁵, ma risultano altresì influenzati

¹³ In generale, sulla posizione del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale, i lavori collettanei di AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano, 1985; AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Bologna, 1997; AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011; AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre, G. Scaccia, Roma, 2012; AA.VV., *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. Cecchetti, S. Pajno, G. Verde, Palermo, 2012; AA.VV., *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni, Bologna, 2018.

¹⁴ Secondo E. CHELI, *Il Capo dello Stato*, cit., la figura del Capo dello Stato nasce da tre diversi elementi: il primo è dato dal modello costituzionale, il secondo è dato dal variare delle dinamiche connesse al funzionamento della forma di governo, il terzo è espresso dalla personalità del soggetto che è chiamato a ricoprire la carica.

¹⁵ G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 111, oppure in *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, vol. II, n. 3/1992, 8, richiamando la nota metafora elaborata da G. AMATO, *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Mondoperaio*, n. 6/1981, 17 ss., ricorda: «L'esercizio dei poteri del Presidente è assimilabile al modo con il quale viene suonata la fisarmonica. Quando i partiti sono politicamente forti e autorevoli, il Presidente non ha la possibilità di aprire la fisarmonica fino alla sua massima estensione. Se i partiti sono deboli, il Presidente suona la fisarmonica a suo piacimento, modulandola secondo le circostanze, i problemi, le sue capacità e i suoi obiettivi». Secondo G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica. Art. 87*, cit., 181 ss., è il sistema dei partiti a condizionare il funzionamento del raccordo parlamento-governo, a sua volta condizionato, sul piano istituzionale, dal rendimento della Presidenza. Non a caso, R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 9, paragonando il governo parlamentare ad un triangolo che ha ai suoi vertici Capo dello Stato, parlamento e governo, sostiene che «il ruolo *effettivo* del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo *effettivo* del Governo e del Parlamento», che si allarga o si restringe in ragione del comportamento degli altri due poteri costituzionali, siccome continuamente plasmato dal giuoco delle forze partitiche. Conforme A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali,

dalle diverse personalità chiamate a ricoprire tale organo monocratico¹⁶, cioè dal loro personale modo di intendere la carica nelle più svariate vicende istituzionali e dal contesto politico in cui si collocano¹⁷.

Le iniziative presidenziali non costituiscono allora episodi isolati e casuali delle diverse prassi di ciascun Presidente della Repubblica¹⁸. Esse sono la riprova di come il nostro Capo dello Stato, in situazioni di crisi, eserciti non solo la funzione di garante della Co-

VIII, 263 ss., part. 313: «il ruolo del Capo dello Stato si allarga e si restringe in ragione del comportamento degli altri due poteri costituzionali, il Parlamento e il Governo, vale a dire, aggiungiamo, in ragione della forza o della fragilità del sistema partitico». Utilizzano la metafora della “fisarmonica presidenziale” anche E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015, 74 ss., e V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 24 ss.

¹⁶ Per P. BARILE, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 250, «la prassi di un organo monocratico è legata alle persone fisiche e alle situazioni politiche nelle quali essa si manifesta, situazioni politiche che spesso sono irripetibili».

¹⁷ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, 25 ss., nonché V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2018, 899-900.

¹⁸ La «personalizzazione» della figura presidenziale, conseguente al carattere monocratico dell'organo, è evidenziata da L. PALADIN, *op. cit.*, in part. 240, per il quale «l'eterogenea natura e la grande complessità delle funzioni presidenziali concorrono inoltre a far comprendere il noto fenomeno della “personalizzazione” del potere, che non ha mancato di differenziare le une dalle altre Presidenze del periodo repubblicano: nel senso che ogni Presidente si è ritagliato il suo ruolo – entro le generiche previsioni costituzionali – secondo le caratteristiche umane e politiche della propria personalità». Anche S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, 20, sottolinea la peculiarità della posizione del Presidente della Repubblica, «che si vuole garante neutrale dell'osservanza dell'ordine costituzionale pur a fronte della indiscutibile politicità dei suoi interventi, cui si aggiunge la sua personale, costante provenienza da una precedente carriera politica, che di norma ne ha comportato l'identificazione con questo o quell'indirizzo politico». Per M. CAVINO, *Sub art. 87*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, Bologna, 2018, vol. II, 174-175, l'evoluzione del ruolo presidenziale ha registrato un crescendo dell'attivismo presidenziale che raggiunse il suo livello più alto nel settennato di Pertini, poi mantenuto dai suoi successori.

stituzione, ma anche quella di rappresentante di quei valori di democrazia e solidarismo sociale, che hanno portato alla sua identificazione da parte del Calamandrei quale *viva vox constitutionis*¹⁹ se non di soggetto titolare, insieme alla Corte costituzionale, di una funzione di indirizzo politico *generale o costituzionale*, correttivo dell'indirizzo politico della maggioranza «per allinearli alla attuazione dei fini costituzionali»²⁰.

Non è casuale, quindi, che non abbia ancora trovato soluzione la risalente *querelle* sulla struttura *garantistica* del Capo dello Stato, quale organo neutrale di garanzia estraneo all'attività di indirizzo politico, «grande regolatore del gioco costituzionale»²¹, «il capo spirituale, più ancora che

¹⁹ Per P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6/1955, 809 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966, 129 ss., il Presidente della Repubblica impersona il ruolo di *viva vox constitutionis*, con il compito di riallineare gli altri poteri al perseguimento dei fini fondamentali indicati dalla Costituzione.

²⁰ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss., specie 308 ss., ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967. Occorre ricordare che il Presidente della Repubblica, che emblematicamente rappresentò la concreta espressione dell'indirizzo politico costituzionale teorizzato dal Barile, fu Giovanni Gronchi, che, tra l'altro, segnalò, sin dal messaggio per il giuramento, l'ineludibile esigenza di dar vita agli organi previsti dalla Costituzione fino ad allora rimasti inattuati. Sulla scia del Maestro anche E. CHELI, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale*, in *Quad. cost.*, 1983, 361, configurava il Presidente quale «titolare di un proprio indirizzo politico, distinto e talvolta contrapposto all'indirizzo politico delle forze di maggioranza in quanto destinato a preservare e sviluppare – se del caso anche in contrasto con tali forze – i valori costituzionali». Si ispirano alle tesi di Barile anche G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, IV, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, 2006, 430 ss., e M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 63 ss. Da ultimo, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, specie 221 ss., secondo cui il Capo dello Stato è titolare, attraverso il meccanismo della controfirma quale atto complesso eguale, di un indirizzo politico *tout court*, che può assecondare o, a seconda dei casi, contrastare le scelte politiche del governo. In conseguenza di ciò tale A. ricostruisce la forma di governo parlamentare italiana in senso strutturalmente dualista.

²¹ Così E. Tosato, in sede di discussione nell'Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*

temporale, della Repubblica»²², «garante o tutore della Costituzione» in quanto titolare di un controllo esclusivamente giuridico sulle decisioni adottate dal circuito governo-parlamento²³, «*guardien de la Constitu-*

della Assemblea Costituente, vol. IV, Roma, 1970, 2946. Tali parole sono richiamate da G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, 419, nota 8, che sottolinea il contributo decisivo di questo autore nell'Assemblea costituente.

²² La definizione è di M. Ruini, relatore sul progetto varato dalla «Commissione dei settantacinque», di cui era presidente, in V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata di note e riferimenti*, Roma, 1950, 148-149, in risposta alle critiche di V. E. Orlando, che sosteneva che un Presidente della Repubblica con poteri più ridotti rispetto ai re delle monarchie costituzionali sarebbe stato ancora meno del «re travicello», null'altro che un *fainféant*. Ma già nel discorso del 12 marzo 1947, in *Atti Ass. cost.*, 2022, lo stesso Ruini, evidenziando le grandi potenzialità della carica presidenziale, ebbe a dire: «Il Capo dello Stato, quale risulta dal progetto, non è il fannullone che sembra all'onorevole Orlando. L'elenco delle funzioni che gli abbiamo dato non è scarso e lieve». Secondo quest'ultimo, sebbene la funzione governante e di indirizzo politico era estranea al Capo dello Stato in itinere, le sue attribuzioni costituzionali gli avrebbero permesso di esercitare in molte occasioni la funzione di equilibratore e guardiano della Costituzione. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente F. SACCO, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, 2012, 82 ss.

²³ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA. VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, Milano, 1985, 17 ss., nonché ID., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 23 ss., ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992, 241 ss., che distingue tra organi/attività d'indirizzo politico (governo-parlamento) ed organi/attività di garanzia (Presidente della Repubblica-Corte costituzionale) ed intende la funzione presidenziale quale controllo giuridico (e non politico) o garanzia «passiva», elevando il potere di promulgazione ex art. 74 Cost. a paradigma di tutte le attività del Capo dello Stato. Secondo tale A., i poteri attribuiti al Capo dello Stato sarebbero vincolati nel fine di attuazione dei valori costituzionali fondamentali, per essere esercitati in modo imparziale ed apolitico, e consisterebbero in una funzione di garanzia e di controllo costituzionale. Da ultimo, in S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 417-427, specie 422 ss., viene constatato nella prassi l'ampliamento del ruolo presidenziale dal mero controllo negativo, consistente in un *non facere*, a quello del controllo ed intervento attivo del Capo dello Stato quale «garante

tion»²⁴, garante del pieno funzionamento degli organi politi-

attivo» della stabilità dell'ordinamento nella fase di transizione. Tale impostazione prende spunto dalla teoria del Capo dello Stato quale potere neutro nei confronti delle parti politiche attivamente operanti di B. CONSTANT (*Principes de politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris, 1815, trad. it. di U. Cerroni, *Principi di politica*, Roma, 1970, 63 ss., e il *Cours de politique constitutionnelle*, I, Bruxelles, 1818, 15 ss.), elaborata nel periodo storico in cui la Francia si avviava alla monarchia costituzionale. Dello stesso A. solo successivamente furono pubblicati i *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* (1803), Paris, 1991, 361 ss., in cui vengono poste le basi della teoria del potere neutro. Per Constant il potere neutro del re è un *pouvoir modérateur et intermédiaire*, manifestazione di un *pouvoir préserveur*, che, nell'ottica della divisione dei poteri, impedisce la prevaricazione di un potere sull'altro, nel senso bene espresso qualche anno più tardi (1830) da A. Thiers con la celebre formula «*le Roi règne et ne gouverne pas*». Un potere che non governa, ma rappresenta l'unità e l'imparzialità dello Stato contro la divisione e la parzialità delle forze politiche. Secondo Constant, il Capo dello Stato (parlamentare) si pone al di fuori dei tre poteri tradizionali, per svolgere funzioni di risoluzione delle crisi: un soggetto che diventa protagonista solo quando il sistema si inceppa per crisi o conflitti che ne determinano lo stallo. In questo senso G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana. (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss., ora ripubblicato in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, I, Napoli, 1994, 309 ss., secondo cui il Capo dello Stato è un «quarto potere», separato dagli altri tre ed imparziale rispetto alle forze politiche in quanto indipendente da esse. A tale A. si deve la prima compiuta elaborazione dottrinale della teoria polifunzionale della controfirma e la consapevolezza che il Presidente della Repubblica, quale compartecipe con l'esecutivo nell'adozione degli atti riconducibili alla volontà politica del governo, svolge una funzione di garanzia in senso *politico* (963); E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano, 1999, 301 ss., o in ID., *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000, 60 ss., o, prima ancora, in ID., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, 137 ss., che riconosce compiti di garanzia costituzionale al Capo dello Stato ed alla Corte costituzionale; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 172 ss., ora in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 147 ss., che ribadisce l'estraneità presidenziale al circuito dell'indirizzo politico; G. D'ORAZIO, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: I rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giur. cost.*, 1982, 1939 ss.; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, 2006, 4451-4452; G. AZZARITI, *Uno schiaffo inquietante al Presidente della Repubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009, 1.

²⁴ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, 683. V. anche T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed. riveduta e corretta da G. Silvestri,

ci²⁵, oppure struttura *governante*, quale organo di direzione politica, chiamato a svolgere un ruolo sì imparziale, ma anche politicamente attivo, consistente in una funzione di sintesi e di moderazione fra la molteplicità delle forze politiche mediante «prestazioni di unità»²⁶ a fronte delle contrapposte parti politiche, rappresentando

Milano, 2013, 472, nonché ID., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss., in part. 162 ss. Per G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 457 ss., in part. 462, «Egli non deve decidere, ma può costringere gli altri a farlo». Analogamente M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, e R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, cit., 1997, rispettivamente 20 e 265 ss. Secondo lo stesso Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano 2010, 569, egli non può «essere parte», ma può «prendere parte» alle vicende politiche, non per favorire una parte politica in luogo di un'altra, ma per assicurare l'ordinato svolgersi della contesa secondo le procedure ed in vista delle finalità stabilite dalla Costituzione. In questo senso si può parlare di una funzione di garanzia del Presidente o, meglio, di «garanzia politica» dell'unità nazionale e non di «garanzia giuridica», che spetta solo alla Corte costituzionale.

²⁵ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., 188: «Al Governo e alle Camere (ed in concreto, all'unità funzionale Governo-maggioranza), la competenza di determinare e realizzare (...) l'indirizzo generale politico dello Stato (...), con il limite, peraltro *di una diversa competenza*, riservata al Capo dello Stato ed il cui esercizio implica, in ogni caso, valutazioni oggettive, da effettuarsi in posizione di piena indipendenza rispetto agli orientamenti della maggioranza. A tale competenza sono costituzionalmente affidati (...) il regolare svolgersi del meccanismo costituzionale (...); il coordinamento delle principali manifestazioni della solidarietà (...); la garanzia del conformarsi dell'alternò giuoco delle forze politiche agenti nel sistema, e perciò anche della stessa maggioranza al governo, ai principi fondamentali ed indefettibili, che presiedono al sistema medesimo». Richiama l'impostazione di Constant anche G. SILVESTRI, *La presidenza Napolitano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 976, secondo cui il nostro Capo dello Stato «è il meno politico dei poteri politici ed il più politico degli organi di garanzia».

²⁶ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 92, che riconoscono al Capo dello Stato «un ruolo dotato di una propria specifica politicità, consistente essenzialmente nel fatto che è diretto a porre le condizioni e i confini perché gli

il «mediatore e (l')organo di trasmissione di una domanda crescente di "unificazione" dei valori nazionali»²⁷, in modo da rivitalizzare la funzione di «rappresentante dell'unità nazionale».

Dal lato opposto si colloca chi esalta la politicità del Capo dello Stato, quale *reggitore dello Stato* parlamentare nelle crisi del sistema ed a difesa di quest'ultimo, facendogli assumere nello *stato d'eccezione*²⁸ «la veste di capo effettivo o di organo supremo funzionante dello Stato» ed ipotizzandone la trasformazione da «capo forma-

attori del processo di decisione politica agiscano nel modo più efficace e più conforme ai valori che presiedono alla convivenza costituzionale». V. anche ID., *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in *Lezioni magistrali di Diritto Costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2012, 29 ss., specie 37-38, che richiama la dottrina dell'integrazione simbolica dei valori costituzionali di R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Monaco, 1928, tradotto in italiano da F. Fiore e J. Luther in ID., *Costituzione e Diritto Costituzionale*, Milano, 1988, 92 ss., laddove affida al Capo dello Stato il compito di svolgere «prestazioni di unità» di tipo simbolico-carismatico e politico-rappresentativo, al fine di conferire forza e realtà ai valori comunitari nei quali consiste la stessa Costituzione», nonché A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985, 8 ss., secondo i quali trattasi di un Presidente della Repubblica «in funzione unificante rispetto al pluralismo», che opera, insieme alla Corte costituzionale, «in una prospettiva di unità». In un altro lavoro (*Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987), A. Baldassarre precisa che l'azione del Presidente, benché politica, non deve essere intesa come funzione di governo in quanto l'azione del governo e l'azione del Presidente della Repubblica, l'una e l'altra politiche, sono il risultato di competenze diverse. In questo senso l'azione del Capo dello Stato è politica: trattasi di una prestazione di unità che si risolve nella ricerca della compatibilità dell'unità maggioritaria con l'unità nazionale. Critico nei confronti di tale tesi M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivistaaic*, n. 2/2017, 2 ss.

²⁷ E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 93 ss., in part. 104.

²⁸ Gli *stati di eccezione*, evocati da Carlo Esposito, che trasformano il Capo dello Stato in organo governante, si distinguono dagli *stati di emergenza*, in cui il Capo dello Stato opera, in funzione del ripristino della legalità costituzionale, una "sospensione della politica", ma non è sospesa la legalità costituzionale. Su tale distinzione A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, cit., 42. Di recente, G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003.

le in capo sostantivo dello Stato (e che sola veramente legittima l'appellativo di tutore della Costituzione)»²⁹, oppure in un «potere

²⁹ La carica di politicità della figura del Presidente della Repubblica è evidenziata da C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 224 ss., specie 239, poi riprodotta in ID., *Controfirma ministeriale, ibidem*, X, 1962, 285 ss., ripubblicati con integrazioni in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, a cura di D. Nocilla, 1992, 1 ss. e 65 ss., che ha avuto il merito di demolire le ricostruzioni «mistiche» del Capo dello Stato quale potere neutro o imparziale, organo politico preteso *super partes*. L'idea stessa che possa esistere un organo politico imparziale, secondo la tesi dell'Esposito, appartiene al novero delle costruzioni mistiche, poiché, trattandosi di organo monocratico, i poteri sono attribuiti ad una persona, operante con i suoi vizi e le sue virtù. Per tale A., infatti, «inerisce tuttavia alla carica di Capo dello Stato parlamentare la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato» (237). L'impostazione dell'Esposito risente del pensiero di C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, 1931, *Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981, 203 ss., che individua nel Capo dello Stato il garante della legittimità e della continuità dell'unità statale, che deve essere salvaguardata dagli effetti potenzialmente disgreganti del pluralismo partitico e dell'instabilità dei parlamenti. Ciò comporta che nelle situazioni di crisi in cui è in pericolo l'unità dello Stato il Capo dello Stato è legittimato ad intervenire con misure eccezionali, assumendo in prima persona la direzione politica del paese. A tale tesi si ispira il celebre art. 48, comma 2, della Costituzione di Weimar del 1919, che prevedeva che il Capo dello Stato in caso di crisi del sistema potesse assumere «le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica». Carl Schmitt, di fronte alla conflittualità degli organi titolari delle decisioni politiche e dei partiti, affermava la necessità di un «custode della Costituzione», difensore dell'unità costituzionale e della statalità, tale da concentrare in sé, *negli stati di eccezione*, anche i poteri di Cancelliere, fino al punto di sospendere i diritti fondamentali per ripristinare l'ordine costituzionale. Non a caso, per Schmitt (*Teologia politica*, 1922, trad. in it. *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, 33), «Sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione». Lo stesso A., peraltro, insisteva nel carattere *politico* del Capo dello Stato imparziale (*Verfassungslehre*, Berlin, 1928, tradotto in *Dottrina della Costituzione* da A. Caracciolo, Milano, 1984, 460), ribaltando così lo schema del potere neutro del Constant. Alle tesi di Schmitt si contrapponeva H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1927, 308 ss., che individuava l'essenziale metodo di risoluzione dei conflitti politici nel parlamento, luogo privilegiato di confronto del pluralismo democratico, depotenziando la figura del Capo dello Stato e riducendola ad una figura quasi simbolica. Secondo la costruzione formale di H. KELSEN (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *I fondamenti della*

di riserva garante dell'unità e della continuità dello Stato»³⁰⁻³¹, che può ergersi ad organo governante fino a legittimare l'uso di poteri eccezionali ed *extra ordinem* nell'ipotesi di crisi estrema del sistema³².

Né manca chi rinviene nel Presidente della Repubblica il ruolo di una «magistratura d'influenza», che ha il compito di consigliare, incoraggiare ed ammonire il titolare del potere esecutivo ossia il governo³³, oppure un organo di «mediazione» e di «arbitraggio politico»³⁴, idoneo a reagire per la compensazione degli elementi di crisi del

democrazia ed altri saggi, Bologna, 1988, 88 ss.), il Capo dello Stato, che pure in una democrazia pluralista ideale non avrebbe ragione di esservi, è il garante del rispetto della Costituzione e delle regole del gioco, cioè delle norme procedurali che disciplinano i rapporti fra gli organi politicamente attivi. Aderiscono, invece, alle tesi dell'Esposito, F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Stato d'assedio*, in *Noviss. dig. it.*, XVIII, Torino, 1971, 273 ss., specie 290-291, e S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi di sistema*, in *Rass. parl.*, n. 2/2011, 229 ss. Occorre, però, evidenziare che, contrariamente a quanto previsto dall'art. 48 della Costituzione di Weimar (e dall'art. 16 della Costituzione della V Repubblica francese), non si rinviene nella nostra Costituzione alcun accenno all'eventuale assunzione dei "poteri di crisi", né all'esercizio di funzioni di "custodia" aventi come fine non più la rappresentanza dell'unità nazionale, bensì la difesa della "unità del popolo come totalità politica" secondo la tesi schmittiana (C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, cit., 241).

³⁰ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica. Art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1978, 134 ss., specie 181 ss., rinviene il ruolo essenziale del Capo dello Stato nell'«essere e (di) divenire arbitro quando le lotte politiche rendono fragile e debole la maggioranza parlamentare, incerto e irresoluto il Governo. È allora che tutti i poteri potenziali e dormienti del capo dello Stato possono riacquistare di colpo il loro peso e la loro incisività» (181-182).

³¹ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIII ed., Bologna, 2011, 435.

³² Lo stesso A., *Sub art. 87*, cit., 147, pur espungendo dalla nota tesi espositiana gli sviluppi *extra ordinem*, sostiene che «di fatto, il capo dello Stato, proprio perché istituzionalmente garante della unità e continuità dello Stato, si trova nella posizione istituzionale più favorevole per assumere poteri *extra ordinem* in caso di crisi generale dello Stato».

³³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Oxford, London, 1867, trad. it. di S. Pastorino, Bologna, 1995, scriveva: «la monarchia non è indispensabile e (...) normalmente, non è nemmeno assolutamente utile», mantenendo il Monarca soltanto tre diritti: *the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*.

³⁴ S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro?* (*Qualche*

sistema, o, ancora, chi interpreta la figura del Capo dello Stato quale un vero e proprio «contropotere di influenza»³⁵, che «opera come soggetto autonomo, potere politico fra i poteri politici, anche se non soggetto partitico, titolare di un proprio indipendente indirizzo»³⁶.

Ad oltre settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione manca ancora una significativa condivisione dottrinale sul ruolo, sulle funzioni e sui poteri presidenziali, dal potere di concessione della grazia³⁷ all'ampiezza delle prerogative del Capo dello Stato, dagli opposti confini delle responsabilità presidenziali alle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione del governo, sfociate di recente in una minaccia di *impeachment* da parte di alcune forze politiche, poi repentinamente rientrata³⁸, a seguito della mancata condivisione della scelta di un ministro.

Il risalto acquisito dalla figura del Capo dello Stato, nei vari «stati di emergenza» attraversati dalle nostre istituzioni sino ad oggi, depone per una rilettura degli episodi più significativi delle di-

riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo), in *Scritti in memoria di L. Paladin*, III, Napoli, 2004, 1213 ss., specie 1235 ss.

³⁵ C. FUSARO, *Un Presidente contropotere di influenza*, in *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, a cura di G. Passarelli, Torino, 2010, 203-204, secondo cui la figura del Presidente della Repubblica «si è evoluta fino a diventare un soggetto politico a tutto tondo, titolare di un proprio indirizzo, indipendente dagli indirizzi politici del Governo, del Parlamento, dei partiti. Non è (più) il modello che avevano in mente i Costituenti (...) non si tratta né del Presidente sostanzialmente privo d'indirizzo politico in funzione simbolico-rappresentativa dell'unità nazionale e neppure garante attivo del funzionamento del governo parlamentare (...) non è neppure, però, il Presidente titolare di un astratto indirizzo politico costituzionale: è il Presidente titolare di un indirizzo autonomo, individuale e personalizzato».

³⁶ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, V ed., Bologna, 2020, 399.

³⁷ Per M. STRONATI, *Testi e contesti del potere di fare grazia (1848-2018) ... to be continued*, in *www.storiacostituzionale.it*, 4, ritiene la grazia un istituto al crocevia tra i poteri in quanto tocca il ruolo e la funzione del Capo dello Stato, il suo rapporto con l'esecutivo e di quest'ultimo con il giudiziario.

³⁸ Cfr. al riguardo V. PUPO, *L'insussistenza dei presupposti per il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica*, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli, 2018, 197 ss.

verse Presidenze della Repubblica, che possono costituire un utile punto di osservazione, per decifrare il nuovo ruolo del Presidente della Repubblica italiana.

Senza dimenticare la giurisprudenza costituzionale, che ha contribuito a ridisegnare la figura e l'agire presidenziale, scolpendo l'ambito del potere di concessione della grazia, legittimando il dialogo tra le forze politiche e l'Alta carica fino a sconfinare nella riservata tessitura di accordi, per esaltare la c.d. *moral suasion* del Capo dello Stato e la sua funzione di «*magistrato di persuasione e di influenza*»³⁹, pur di accoglierne le richieste in sede di conflitto di attribuzione.

In tale ottica le sentenze n.154 del 2004⁴⁰, n. 200 del 2006⁴¹ e n.

³⁹ Secondo la nota definizione di M. Ruini, presidente della Commissione dei settantacinque, del 6 febbraio 1947, in *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, 1948, Roma, 148 ss.: «Il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica. Ma perché possa adempiere queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale». Ed ancora: «Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo Ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente attribuite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua». Sembrano riecheggiare in tali affermazioni gli insegnamenti di G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, 1932, trad. it. di S. COTTA, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, 118 ss., specie 124, che individuava nel Capo dello Stato l'organo che assicura la continuità della volontà dello Stato ed è previsto dalla Costituzione per garantirne la regolarità di funzionamento. Ad esso appartiene un'autorità morale, un potere di persuasione e di influenza che vale quanto la persona che lo esercita, ma necessita dei mezzi per farlo valere.

⁴⁰ Corte cost., 26 maggio 2004, n. 154, in *Giur. cost.*, 2004, 1582 ss.

⁴¹ Corte cost., 18 maggio 2006, n. 200, in *Giur. cost.*, 2006, 1988 ss.

1 del 2013⁴², che possono definirsi “di sistema” in quanto sono le uniche a tratteggiare la figura presidenziale, hanno contribuito a sedimentare la figura ed i poteri del Capo dello Stato, che la Corte costituzionale amplia in nome della sua funzione di «“*rappresentante dell'unità nazionale*”»⁴³, per farne l'artefice della «coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica»⁴⁴, anche mediante attività informali ed interlocuzioni riservate con i vari soggetti politici interessati.

Lo scopo del presente contributo è di evidenziare come, proprio nei momenti di crisi più acuta, se non di vera e propria «emergenza istituzionale»⁴⁵, quali la mancata nomina a ministro del prof. Savona con le conseguenti dimissioni del primo governo Conte, possono affermarsi quelle convenzioni e/o quelle prassi virtuose aventi valore di precedente, da cui ricavare il ruolo e le funzioni del Capo dello Stato, sviluppando le potenzialità (in)espresse dalla Carta costituzionale, utili a disinnescare l'exasperata conflittualità del nostro sistema politico-partitico.

⁴² Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, in *Giur. cost.*, 2013, 1 ss.

⁴³ Punto 7.1 del Cons. dir. della sent. n.200/2006.

⁴⁴ Punto 8.2 del Cons. dir. della sent. n.1/2013.

⁴⁵ Sul concetto di *emergenza*, in generale V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Milano, 2003; B. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto libertà-sicurezza*, Torino, 2004; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2011; A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011. Con specifico riferimento al Capo dello Stato, V. ANGIOLINI, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 401 ss.

2. *Il Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale:*

a) *Il c.d. « caso Cossiga »*

Ai fini della distinzione tra atti funzionali ed atti privati del Capo dello Stato è emblematica la vicenda che ha visto quale protagonista l'(nelle more divenuto)ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, che, dopo aver espresso pesanti giudizi nei confronti di due parlamentari, Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato, veniva convenuto in giudizio dagli stessi dinanzi al Tribunale civile di Roma, in relazione ad alcune dichiarazioni, in tesi riconducibili ai reati di diffamazione aggravata a mezzo stampa e televisione, e condannato al risarcimento del danno arrecato alla loro reputazione⁴⁶.

In entrambe le decisioni il Tribunale di Roma, richiamata un'interpretazione restrittiva dell'art.89 Cost. ed escluso che le esternazioni presidenziali fossero connesse alle specifiche attribuzioni presidenziali e, come tali, sottratte al regime della responsabilità⁴⁷, perveniva alla condanna del Presidente, divenuto nel frattem-

⁴⁶ Sentenze del 23 giugno 1993, n. 9922 (Onorato) e 14 maggio 1994, n. 7338 (Flamigni) rispettivamente in *Giur. cost.*, 1998, 2829 ss., ed in *Foro it.*, 1995, I, 1019 ss., su cui L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3/1994, 653 ss., e V. LENOCI, *Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni*, in *Dir. inf.*, nn. 4-5/1994, 1749 ss.

⁴⁷ Sentenza del Tribunale di Roma, I sezione civile, del 23 giugno 1993, n. 9922: «Va in effetti ricordato, conformemente a quanto ritenuto dalla dottrina, che l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica (penale, civile e amministrativa) è logico corollario della particolare posizione che la Costituzione assegna al Capo dello Stato, posizione il più possibile avulsa da qualsiasi coinvolgimento del medesimo in attività di indirizzo politico e amministrativo. La Costituzione delinea infatti una figura del Presidente della Repubblica (connaturata all'adozione del sistema di governo parlamentare) eminentemente rappresentativa e quale custode e garante della Costituzione medesima, al di fuori delle funzioni di Governo, ai cui membri, mediante la controfirma degli atti del Presidente della Repubblica, va imputata comunque la piena responsabilità degli atti medesimi. (...) Tale irresponsabilità, a parte le ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, è quindi strettamente connessa all'"esercizio delle funzioni", giacché in tal caso è, comunque, prevista (...) la piena e totale responsabilità del ministro proponente ai sensi dell'art. 89 della Costituzione; al di fuori di

po senatore a vita, al risarcimento dei danni morali subiti dai due parlamentari.

A seguito del gravame proposto dall'ex Presidente, la Corte di Appello di Roma⁴⁸, ricondotte le esternazioni, con una motivazione a dir poco fuorviante, nell'ambito degli atti presidenziali, dichiarava l'irresponsabilità ex art. 90 Cost. del sen. Cossiga ed annullava le sentenze di primo grado.

In particolare, i giudici di appello, privilegiando un'interpretazione dell'immunità estesa anche agli atti atipici, sostenevano l'impossibilità di distinguere tra la libertà personale di manifestazione del pensiero del Capo dello Stato e le sue esternazioni a causa dell'assorbimento del cittadino nel *munus* pubblico⁴⁹.

Stante il carattere politico della sua funzione e la non «intermitenza» del *munus* presidenziale, la Corte di Appello capitolina attribuiva allo stesso Presidente il potere di qualificare i propri atti come funzionali o extrafunzionali, disconoscendo all'autorità giudiziaria ogni potere di controllo sulle esternazioni presidenziali in quanto riconducibili nella sfera delle immunità ex art. 90 Cost.⁵⁰.

quest'ambito il Presidente della Repubblica è quindi responsabile come qualunque cittadino, senza che sia previsto dalla Costituzione alcun privilegio».

⁴⁸ V. le sentenze della Corte di Appello di Roma, I sezione civile, del 21 aprile 1997 e del 16 marzo 1998, rispettivamente in *Giur. cost.*, 1998, 2829 ss., con note di A. PIZZORUSSO, *La discutibile immunità del Presidente linguacciuto*, ivi, 2852 ss., e in *Foro it.*, 1998, 2988 ss., su cui P. TABARRO, *L'attività di esternazione del Presidente della Repubblica: spunti evolutivi in una recente decisione giurisprudenziale*, in *Rass. parl.*, n. 2/1998, 455 ss., P.G. GRASSO, *Appunti sulla responsabilità aquiliana del Presidente della Repubblica in caso di "esternazioni"*, in *Dir. soc.*, 1999, 4 ss., ed anche in parte G. ROMA, *Un altro passo verso l'inviolabilità del Presidente della Repubblica? (il caso della intercettazione telefonica indiretta del Presidente Scalfaro)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2883 ss.

⁴⁹ Sentenza della Corte di Appello di Roma, I sezione civile, del 21 aprile 1997: «la figura pubblica assorbe la personalità del cittadino/funziario, e la titolarità dell'ufficio riconduce al ruolo pubblico ed alla relativa disciplina funzionale anche le esternazioni dichiaratamente espresse *uti civis*, non potendo immaginarsi, al di là di ipotesi rigorosamente delimitate, che il funzionario abbandoni la veste pubblica e manifesti il suo pensiero in regime di piena libertà come qualunque cittadino».

⁵⁰ *Eo loco*: «(dalla) evoluzione in senso garantistico delle immunità previste dalla Carta costituzionale per gli organi aventi compiti *lato sensu* "governativi",

Risultava da subito evidente nella motivazione di tale decisione l'errore di fondo, da cui prendevano spunto i giudici di appello e, cioè, l'asserita inesistenza di una distinzione tra *munus publicum* e sfera privata di azione del Presidente della Repubblica. Se si giunge a negare tale distinzione, infatti, si conclude conseguentemente per l'ampliamento del catalogo funzionale a tutti gli atti presidenziali, ivi compresi i comportamenti materiali, "così da escludere a priori la responsabilità del loro autore, con l'unico limite (...) dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione"⁵¹.

La Corte di cassazione, con due analoghe decisioni⁵², si collocava in posizione intermedia tra la tesi che circoscrive la sfera funzionale del Capo dello Stato agli atti controfirmabili e quella secondo

dalle pratiche esternative notoriamente poste in atto con sempre maggiore frequenza e spettri di azione (a cominciare dal Presidente Pertini), dalla altrettanto notoria approvazione tacita o acquiescenza degli altri organi costituzionali, non si può non dedurre: a) il superamento della responsabilità presidenziale quale configurata dai padri costituenti e fatta propria dal Tribunale; b) la incongruenza - in relazione agli atti ritenuti soggettivamente "funzionali" - di una garanzia immunitaria del Presidente della Repubblica rimasta del tutto immutabile (...); c) la inammissibilità di un incontrollabile sindacato della condotta del Presidente della Repubblica - attuato surrettiziamente attraverso la denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria - tutte le volte che si volesse "attaccare" tale organo costituzionale prospettando come extrafunzionale una condotta obiettivamente funzionale e soggettivamente posta in essere o intesa come tale».

⁵¹ C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008, 184.

⁵² Cass., sez. III, Rel. Segreto, 27 giugno 2000, n. 8733 (Flamigni c/ Cossiga), in *Giur. cost.*, 2000, 3407 ss., con nota di F.S. MARINI, *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, ed in *Giur. it.*, 2001, 214 ss., con nota di T. FENUCCI, *A proposito della responsabilità civile del Presidente della Repubblica*. V. anche Cass., 27 giugno 2000, n. 8734 (Onorato c/ Cossiga), in *Giur. cost.*, 2000, con commento di M. PIAZZA, *Il Presidente della Repubblica è giuridicamente responsabile, in sede civile, per le sue "esternazioni" ingiuriose e/o diffamatorie*. V. altresì M. OLIVETTI, *Interpretazione dubbia delle norme costituzionali per gli atti sottratti al regime della controfirma*, in *Guida al dir.*, n. 26/2000, 56-58, V. CARBONE, *Esternazioni offensive: illecito civile del Presidente della Repubblica*, in *Danno e resp.*, n. 8-9/2000, 828 ss., e L. CHIEFFI, *La responsabilità del Capo dello Stato per le dichiarazioni estranee all'esercizio delle proprie funzioni*, in *Corr. giur.*, n. 2/2001, 230 ss.

cui la mera titolarità dell'ufficio presidenziale «riconduce al ruolo pubblico ed alla relativa disciplina funzionale anche le esternazioni espresse *uti civis*»⁵³.

In proposito, la Corte suprema, pur ammettendo l'esistenza di atti presidenziali atipici in tesi riconducibili agli atti funzionali⁵⁴, negava la possibilità di riconoscere al Capo dello Stato la facoltà di qualificare egli stesso i propri atti quali funzionali⁵⁵, ed, affermata la responsabilità del sen. Cossiga per i danni morali arrecati, annullava con rinvio le sentenze di appello, statuendo che l'immunità del Presidente della Repubblica riguarda solo gli atti che costituiscono esercizio delle funzioni e le dichiarazioni strumentali o accessorie

⁵³ Così le citate sentenze della Corte di Appello romana del 21 aprile 1997 e 16 marzo 1998.

⁵⁴ Punto 5.3 della sentenza della Cassazione n. 8733 del 27 giugno 2000: «L'articolo 90, comma 1, infatti non limita l'irresponsabilità presidenziale ai soli atti controfirmati, ma a quelli "compiuti nell'esercizio delle funzioni presidenziali"».

⁵⁵ Punto 8.2 della sentenza della Cassazione n. 8733 del 27 giugno 2000: «Né per superare detta concezione strettamente oggettiva del c.d. potere presidenziale di esternazione è sufficiente ritenere che qualunque espressione di pensiero di un organo costituzionale assume una "rilevanza politica" ovvero anche, come è stato detto, che "venendo da tale fonte, i messaggi sono ben altro che parole" (...) con la conseguenza, seguita dalla sentenza impugnata, che la figura pubblica assorbe la personalità privata del cittadino/funziionario, assoggettando alle dichiarazioni connesse al ruolo pubblico, anche le esternazioni dichiaratamente espresse *uti cives* (...) 11. Né ha consistenza l'osservazione della sentenza impugnata a sostegno dell'inscindibilità dell'operato della persona fisica da quello del Presidente della Repubblica (...) in analogia a quanto previsto per le immunità parlamentari (concernenti appunto le attività "funzionali" dei parlamentari collidenti con le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria ordinaria), tenuto conto della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, è configurabile la sussistenza di un potere valutativo da parte di detto organo costituzionale circa l'operatività dell'irresponsabilità, salvo il potere dell'autorità giudiziaria di sollevare conflitto di attribuzione per menomazione innanzi alla Corte costituzionale, alla luce dei principi in senso ampliativo dell'ambito di attivabilità di tale tipo di conflitto (cfr. Corte costituzionale 18 luglio 1998, n. 289; 10, 11, 56, 58, 82/2000)».

rispetto a tale esercizio⁵⁶ e fissando i principi giuridici da applicare nel caso concreto⁵⁷.

A seguito di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal sen. Cossiga, la Corte costituzionale, con la sentenza del 26 maggio 2004, n. 154⁵⁸, dopo aver chiarito spettare

⁵⁶ Sulle distinzioni tra esternazioni strumentali e quelle accessorie G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 1991, 710. Nella specie, la Cassazione individuava il discrimine tra esternazioni funzionali ed esternazioni private, richiamandosi alla nota giurisprudenza costituzionale sul c.d. «nesso funzionale» in materia di insindacabilità dei parlamentari ex art. 68 Cost., su cui A. PUGIOTTO, *Il «caso Cossiga» e la teoria dei vasi comunicanti*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il «caso Cossiga». Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino, 2003, 401 ss. Sull'art. 68 Cost., occorrendo, E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, 2009, con ampi riferimenti, a cui sia consentito rinviare.

⁵⁷ Secondo la Cassazione, la Costituzione delinea «una figura di Presidente della Repubblica (connaturata all'adozione del sistema parlamentare) eminentemente rappresentativa», non consentendo l'identificazione tra la funzione e la persona fisica titolare dell'organo. Da ciò consegue che l'irresponsabilità presidenziale ex art. 90 Cost. «riguarda gli illeciti (...) commessi non certo in occasione, per mezzo o nel tempo della funzione, ma solo a causa della medesima e per un fine ad essa inerente», per cui i limiti della immunità presidenziale sono «quelli relativi alle stesse attribuzioni del Capo dello Stato, allo spazio ed alle ragioni di intervento a lui consentiti dal sistema costituzionale, come si è venuto adeguando sulla base del diritto vivente» (*Giur. cost.*, 2000, rispettivamente 2948 ss. e 3407 ss.).

⁵⁸ Corte cost. 26 maggio 2004, n. 154, in *Giur. cost.*, 2004, 1582 ss., con note di L. ELIA, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*; A. D'ANDREA, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte "distingue" e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità*; E. MALFATTI, *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, ivi, rispettivamente 1608 ss., 1613 ss., 1625 ss. V. anche A. PUGIOTTO, *Sono a rischio le esternazioni "a ruota libera": poteri contro. Intervento e legittimazione nei giudizi per conflitti*, in *Dir. giust.*, n. 26/2004, 14 ss., nonché T.F. GIUPPONI, *«Uno, nessuno e centomila». Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 1 giugno 2004; F. SALMONI, *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei ricorsi per conflitti fra poteri: la "storia infinita" del c.d. caso Cossiga*, in federalismi.it, 29 luglio 2004, e F. SORRENTINO, *Tra immunità e privilegio*, *ibidem*.

all'autorità giudiziaria la valutazione sull'applicabilità della clausola di irresponsabilità ex art. 90 Cost. e salva la possibilità per l'organo costituzionale che si ritenesse leso nelle sue prerogative di sollevare un conflitto tra poteri⁵⁹, dichiarava non potersi considerare coperti da tale garanzia tutte le attività del Presidente della Repubblica, ivi comprese quelle extrafunzionali e quelle private, ma, a prescindere dalle diverse interpretazioni degli artt. 89 e 90 Cost. e dei limiti del potere di esternazione⁶⁰, solo ed esclusivamente quelle attività costituenti esercizio delle funzioni presidenziali o quelle strumentali o accessorie a tali funzioni⁶¹.

Da ultimo, v. lo stesso A. PUGIOTTO, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2004 e P. VERONESI, *Quando non muore un potere. Un ex Capo dello Stato e le sue esternazioni in conflitto davanti alla Corte*, in *Studium iuris*, n. 2/2005, 151 ss.

⁵⁹ Tralasciando il pur interessante profilo della legittimazione attiva di un ex Presidente della Repubblica a sollevare conflitto di attribuzione, vanno riportate le affermazioni della Corte, secondo cui la clausola dell'art. 90 Cost. «non fa che recare, infatti, una eccezione alla regola della responsabilità di ciascuno per gli atti compiuti in violazione di diritti altrui. Questa regola, che discende dallo stesso principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, (...) fonda la generale competenza delle autorità giudiziarie all'accertamento dei presupposti della responsabilità e alla pronuncia delle eventuali misure sanzionatorie, restitutorie o risarcitorie conseguenti. È pertanto alla stessa autorità giudiziaria che spetta, in prima istanza, decidere circa l'applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze del fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità» (punto 5 del Cons. dir.).

⁶⁰ Punto 6 del Cons. dir.: «quale che sia la definizione più o meno ampia che si accolga delle funzioni del Presidente, quale che sia il rapporto che si debba ritenere esistente fra l'irresponsabilità di cui all'art. 90 della Costituzione e la responsabilità ministeriale di cui all'art. 89, e, ancora, quale che sia la ricostruzione che si adotti in relazione ai limiti della cosiddetta facoltà di esternazione non formale del Capo dello Stato (...)».

⁶¹ *Ibidem*: «una cosa è fuori discussione: l'art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente – salve le ipotesi estreme dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione – solo per gli “atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni”. È dunque necessario tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che *pro tempore* impersona».

La Corte dei conflitti, chiarito che l'irresponsabilità presidenziale nell'ordinamento costituzionale è «una eccezione alla regola della responsabilità di ciascuno per gli atti compiuti in violazione di diritti altrui»⁶², pur dando atto delle difficoltà di distinguere tra le attività funzionali e quelle ad esse estranee⁶³, ribadiva la necessità anche per il Presidente della Repubblica del legame indissolubile con le funzioni di tale massima carica⁶⁴, così come statuito in precedenza per i parlamentari in tema di insindacabilità ex art. 68 Cost.⁶⁵.

In sintesi, occorre distinguere tra sfera dell'irresponsabilità del *munus*, ex art. 90 Cost., per quanto compiuto nell'esercizio del-

⁶² Così, ancora, al punto 5 del Cons. dir.

⁶³ Punto 6 del Cons. dir.: «Si può riconoscere che operare la distinzione, nell'ambito delle "esternazioni", fra quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni presidenziali e quelle ad esse estranee può risultare, in fatto, più difficile di quanto non sia distinguere nel campo dei comportamenti o degli atti materiali, o anche di quanto non sia distinguere fra opinioni "funzionali" ed "extrafunzionali" espresse dai membri di un'assemblea rappresentativa, che si differenzia dagli individui che ne fanno parte, laddove nel caso del Presidente l'organo è impersonato dallo stesso individuo: ma l'eventuale maggiore difficoltà della distinzione non toglie che essa sia necessaria».

⁶⁴ F. DIMORA, *La Corte costituzionale e il giudizio sulle circostanze di fatto*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, cit., 152-154, ove osserva: «l'unico criterio capace di determinare l'ambito dell'immunità presidenziale sia quello funzionale (...) non mi sembra corretto negare la distinzione, se non ritenendo che qualunque esternazione, ancorché del tutto sganciata dall'esercizio delle funzioni presidenziali, sia coperta dall'art. 90 Cost. Il che oltre ad andare contro la lettera dell'articolo trasformerebbe l'irresponsabilità in inviolabilità, tipica questa dei monarchi e un istituto posto a garanzia del libero dispiegarsi di un ufficio in privilegio personale. L'irresponsabilità invece costituisce una deroga rispetto al diritto comune e non può che essere collegata all'esercizio delle funzioni». V. altresì M.E. MELE, *Insindacabilità per atti funzionali. Il Capo dello Stato*, in R. Orlandi, A. Pugiotto (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, 67 ss., specie 87 ss.

⁶⁵ V. però le critiche di E. Malfatti, *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, cit., 1635: «se questo è il quadro, riferirsi all'art. 68 Cost. sarebbe come un fuor d'opera: le immunità parlamentari conoscono già una sequenza procedimentale, pur criticabile, che conferisce concretezza ai conflitti cui la loro applicazione dà vita; e di mutuarne un'altra, da un contesto così peculiare, non c'è alcun bisogno».

le funzioni, e sfera della piena responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali in quanto commessi *uti civis*, così da tenere separata l'istituzione presidenziale dalla «persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona»⁶⁶.

A seguito di un nuovo conflitto di attribuzione promosso dal sen. Cossiga⁶⁷, la Corte costituzionale, con sentenza del 17 luglio 2007 n. 290⁶⁸, dichiarava inammissibile il ricorso perché lo stesso imputava alla Corte di Appello capitolina non la lesione della prerogativa presidenziale, bensì il mancato rispetto dei principi di diritto stabiliti dalla Cassazione, con la asserita conseguenza che i giudici di appello sarebbero incorsi in un errore di giudizio⁶⁹.

⁶⁶ Corte cost., 26 maggio 2004, n. 154, al punto 6 del Cons. dir.

⁶⁷ La sentenza della Corte n. 154 del 2004 dichiara il ricorso del sen. Cossiga in parte non fondato ed in parte inammissibile in relazione alla pretesa funzionalità delle esternazioni presidenziali. Tali censure sono state ritenute «premature» dalla Corte in quanto rivolte nei confronti di «pronunce che non affermano in concreto la responsabilità», ma si limitano a fissare i principi di diritto, a cui doveva attenersi il giudice del merito. A seguito di rinvio dalla Cassazione la Corte di Appello di Roma, con sentenza del 23 settembre 2004, n. 4024, condannava nuovamente il sen. Cossiga, «sul presupposto che egli avesse agito fuori dalle funzioni presidenziali, sia tipiche sia atipiche (connesse al potere cosiddetto di esternazione)». Avverso tale decisione il sen. Cossiga, oltre a promuovere ricorso dinanzi alla Cassazione, sollevava nuovo conflitto di attribuzione, ritenendo lese le proprie prerogative presidenziali a causa della affermata natura extrafunzionale delle dichiarazioni rese.

⁶⁸ Corte cost. 17 luglio 2007, n.290, su cui in senso critico G. CERRINA FERONI, *Inammissibile il ricorso o incoerente la decisione? I "giochi di parole" della sentenza 290 del 2007 sul "caso Cossiga"*, in *Quad. cost.*, n. 4/2007, 852 ss., D. CHINNI, *La Corte costituzionale scrive un nuovo capitolo del "caso Cossiga" (ma per l'ultimo è necessario attendere ancora)*, in *Giur. it.*, 2008, 1110 ss., e M.C. GRISOLIA, *Il "caso Cossiga" di nuovo di fronte alla Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 20 ottobre 2005.

⁶⁹ Punto 4 del Cons. dir.: «ciò che si imputa alla decisione della Corte d'appello non è tanto la menomazione della guarentigia presidenziale (che pur sarebbe in astratto configurabile), quanto il mancato rispetto dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, che avrebbero dovuto orientare la decisione della Corte d'appello in sede di rinvio, con la conseguenza che questa

Ed è nota al riguardo la giurisprudenza costituzionale, secondo cui, di fronte agli *errores in iudicando*, non vale il ricorso per conflitto di attribuzione, non potendo la Corte assumere la veste di un improprio ulteriore grado di giudizio⁷⁰, né, tanto meno, sostituirsi al giudice di legittimità nel controllo della corretta applicazione dei principi di diritto enunciati dallo stesso giudice.

La vicenda processuale terminava con una nuova decisione della Cassazione⁷¹, che rigettava il ricorso del sen. Cossiga, statuendo che le sue dichiarazioni non potevano ritenersi delle esternazioni presidenziali, né, tanto meno, potevano ricollegarsi ad una funzione di “*autodifesa*” dell’organo costituzionale di fronte ad una provocazione rivolta ad attaccare l’ufficio presidenziale o la persona del suo titolare⁷².

Alla base del «*caso Cossiga*» vi sono, quindi, le obiettive difficoltà di tracciare il confine tra responsabilità ed irresponsabilità presidenziale e dipanare così l’inestricabile intreccio tra attività formali ed informali, tra attività funzionali e comportamenti e dichiarazioni informali non coperte dallo scudo immunitario dell’art. 90 Cost.

sarebbe incorsa in un errore di giudizio».

⁷⁰ V. l’ordinanza n. 334 del 2008 relativa al c.d. “caso Englaro”: «“il conflitto di attribuzione non può essere trasformato in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici”, cioè non può essere usato per sindacare i presunti *errores in iudicando* o *in procedendo* nell’esercizio della funzione giudiziaria, riducendosi in tal caso “alla prospettazione di un percorso logico-giuridico alternativo rispetto a quello censurato”». Temono la trasformazione della Corte in una sorta di «supervisore generale di legittimità di ogni funzione costituzionale» G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 378, e, da ultimo, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2012, 436; L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145 ss.; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, 110 ss., e A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Scritti Crisafulli*, Padova, I, 1985, 171 ss., part. 182.

⁷¹ Cass., III sezione civile, 23 febbraio 2010, n.4325.

⁷² Nel successivo mese di agosto il decesso del sen. Cossiga chiudeva in via definitiva la discussa vicenda, che tanto aveva appassionato gli studiosi. In generale, per una completa ricostruzione del dibattito, R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il «caso Cossiga». Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, cit., a cui sia consentito rinviare.

Non a caso, la stessa Corte nella sentenza n. 154 del 2004 aveva riconosciuto tale oggettiva difficoltà, evidenziando le incertezze delle distinzioni, ritenute peraltro necessarie in uno Stato costituzionale di diritto⁷³.

Su tutto, poi, campeggiano le difficoltà di inquadramento dell'esercizio della facoltà (o del potere) di esternazione, interpretato, a partire dalla presidenza Pertini, in modo esponenziale da ciascun Presidente, ed il mutato contesto politico, reso sempre più conflittuale ed instabile dal nostro sistema a multipartitismo esasperato e dalla polarizzazione del quadro politico, fattori questi che hanno in concreto caratterizzato e moltiplicato le esternazioni presidenziali.

b) Una rilettura della sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 18 maggio 2006 sulla spettanza dell'esercizio del potere di concessione della grazia

Con la pronuncia n. 200 del 18 maggio 2006⁷⁴, la Corte costituzionale, accogliendo il ricorso presentato dal Presidente della Repubblica Ciampi, risolve a suo favore il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, originato dalla nota del 24 novembre 2004, con cui il ministro della Giustizia, on. Castelli, aveva opposto un rifiuto a dar corso alla procedura di concessione della grazia ad Ovidio

⁷³ Corte cost., 26 maggio 2004, n. 154, punto 6 del Cons. dir.: «Si può riconoscere che operare la distinzione, nell'ambito delle "esternazioni", fra quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni presidenziali e quelle ad esse estranee può risultare, in fatto, più difficile di quanto non sia distinguere nel campo dei comportamenti o degli atti materiali, o anche di quanto non sia distinguere fra opinioni "funzionali" ed "extrafunzionali" espresse dai membri di un'assemblea rappresentativa, che si differenzia dagli individui che ne fanno parte, laddove nel caso del Presidente l'organo è impersonato dallo stesso individuo: ma l'eventuale maggiore difficoltà della distinzione non toglie che essa sia necessaria».

⁷⁴ La decisione fu molto attesa, tanto da formare oggetto di un seminario preventivo ferrarese su *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2006.

Bompressi, nonostante che il Capo dello Stato avesse manifestato la sua determinazione ad adottare tale atto di clemenza.

Trattasi di un conflitto avente per oggetto la titolarità e le modalità di esercizio del potere di grazia, in uno all'annullamento della nota, con cui il Guardasigilli aveva comunicato di non poter aderire alla richiesta presidenziale, in quanto ritenuta non condivisibile «né sotto il profilo costituzionale né nel merito», atteso che, a suo dire, «la Costituzione vigente pone in capo al Ministro della giustizia la responsabilità di formulare la proposta di grazia»⁷⁵.

Secondo il Presidente della Repubblica, invece, il ministro della Giustizia, così facendo, si arrogava *de facto* il «“potere di interdire con la sua decisione (o addirittura con la sua inerzia) l'esercizio del potere presidenziale di concessione della grazia”, e quindi (nel)l'attribuzione “di un sostanziale potere di codecisione che è, viceversa, assente nel vigente ordinamento costituzionale”»⁷⁶.

Per il Presidente della Repubblica, l'esercizio del potere di concessione della grazia doveva *essere* «“riservato in via esclusiva al Capo dello Stato, quale organo rappresentante dell'unità della Nazione”, nonché “garante super partes della Costituzione” e dunque “unico organo che offra la garanzia di un esercizio imparziale”»⁷⁷, mentre al Guardasigilli andava attribuito un ruolo meramente istruttorio, per cui, in mancanza di accordo, erano destinate a «prevalere le istanze di cui è portatore il Presidente della Repubblica quale titolare del potere di grazia»⁷⁸.

Secondo la tesi presidenziale, neanche la controfirma ministeriale del decreto di concessione della grazia poteva scalfire la natura del provvedimento di clemenza quale *atto formalmente e sostanzialmente presidenziale*, essendo la controfirma un *atto dovuto*, avente una funzione notarile, «di mera attestazione di provenienza dell'atto da parte del Capo dello Stato, oltre che di controllo della sua regolarità formale»⁷⁹.

⁷⁵ Così al punto 1.1 del Ritenuto in fatto della sent. n. 200/2006.

⁷⁶ Punto 1.3 del Ritenuto in fatto della sent. n. 200/2006.

⁷⁷ Punto 1.3.1 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 200/2006.

⁷⁸ *Eo loco*.

⁷⁹ Punto 1.3.2 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 200/2006.

Il Capo dello Stato chiedeva, quindi, l'annullamento della nota ministeriale di diniego della concessione della grazia ad Ovidio Bompressi, considerato che, in carenza di un provvedimento condiviso, «la volontà prevalente e quindi la decisione finale non possono che essere quelle del titolare del potere costituzionale di grazia e cioè il Presidente della Repubblica»⁸⁰.

Da un lato, quindi, il Presidente della Repubblica, che lamentava la dedotta violazione degli artt. 87 e 89 della Costituzione, dall'altro, il ministro della Giustizia, che rivendicava una compartecipazione (ed un ruolo) sostanziale nell'istruttoria e nella determinazione di concedere o negare l'atto di clemenza, in modo da limitare l'ambito di autonomia decisionale del Capo dello Stato.

Controversa era la configurazione della grazia quale «*prerogativa presidenziale*»⁸¹ oppure quale *atto di spettanza ministeriale*⁸² o, ancora, quale «*atto duumvirale o complesso*»⁸³, ove il ministro della

⁸⁰ Punto 1.4 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 200/2006.

⁸¹ Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9 ed. riel. ed agg., Padova, 1976, 781, i provvedimenti di grazia, tenuto conto della loro caratteristica di far venir meno gli effetti di una condanna inflitta da un giudice, «apparteng(o)no alla competenza propria del capo dello stato, nella sua veste di organo dell'unità nazionale, tale da offrire garanzia che il suo esercizio si svolga all'infuori dell'influenza di interessi di parte, e che pertanto la controfirma apposta al decreto dal ministro guardasigilli abbia solo carattere formale». V. anche G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 967, secondo cui la grazia comporta «l'intervento dello Stato nella sua unità e maestà»; M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1953, 254 ss., specie 297, e S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 480 ss., che ritengono la grazia un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale.

⁸² Per P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 352, la prassi in tema di grazia «rende il Ministro della Giustizia il vero arbitro del potere relativo». Conformi C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, 687, e G.U. RESCIGNO, *Sub art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, 279.

⁸³ Per L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, II, Napoli, 2004, 781 ss., specie 787, la concessione della grazia si fonda sulla collaborazione tra il Presidente della Repubblica e il ministro certificata dalla controfirma senza che vi sia la possibilità di accertare giuridicamente la volontà prevalente. Aderiscono alla tesi duale del potere di

Giustizia è chiamato in posizione paritaria a predisporre il decreto che dà forma al provvedimento di clemenza, a controfirmarlo e, successivamente, a curarne l'esecuzione.

La Corte costituzionale, dopo aver dichiarato ammissibile il conflitto con l'ordinanza n. 354 del 2005⁸⁴, con la sentenza n. 200/2006 decide lo stesso nel senso di ritenere la grazia «una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo super partes, “rappresentante dell'unità nazionale”, estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza»⁸⁵. Ma come perviene a tale conclusione?

Per i giudici costituzionali, la grazia risponde «a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l'adozione di un atto di clemenza individuale»⁸⁶.

Ciò in quanto «la funzione della grazia è (...) quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., garantendo soprattutto il “senso di umanità”, cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno ri-

grazia anche L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 235 ss., G. ZAGREBELSKY, *Grazia (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 757 ss., specie 763 ss., e A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, 149 ss., spec. 155, 161. Come i sostenitori della natura presidenziale della concessione della grazia ritengono che essa rappresenti un provvedimento eccezionale atto a stemperare la *summa iniura* derivante dalla rigorosa applicazione del diritto, i fautori dell'atto duumvirale basano le loro tesi sul carattere politico di tale atto di clemenza.

⁸⁴ V. l'ordinanza di ammissibilità n. 354 del 28 settembre 2005, con note di A. PUGIOTTO, *Grazia: Ciampi, Castelli e la resa dei conti. Quell'atto di clemenza fra equità e politica*, e di M. GORLANI, *Il conflitto è ammissibile, ma il governo resta fuori, a meno che ...*, entrambe in *www.forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2005.

⁸⁵ Punto 7.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁸⁶ Punto 6.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

spetto del principio desumibile dall'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di "rieducazione" proprio della pena»⁸⁷⁻⁸⁸.

La Corte, una volta delineata la natura della grazia quale «eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»⁸⁹ e restituito all'atto di clemenza la sua originaria funzione di «mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie»⁹⁰, ricava di conseguenza la spettanza del relativo potere al Capo dello Stato, in quanto organo per sua natura estraneo ai poteri di direzione politica ed imparziale rappresentante dell'unità nazionale. La grazia rientra, allora, nei «poteri propri» del Presidente della Repubblica, ove la controfirma, in presenza di un atto sostanzialmente presidenziale, ha «valore soltanto formale»⁹¹.

Per i giudici costituzionali, la grazia è un potere che interferisce con la giurisdizione, in quanto annulla gli effetti penali di un giudicato di condanna, e, come tale, non può essere lasciato al potere politico, ma alla volontà di un organo, qual è il Capo dello Stato, tradizionalmente imparziale.

Quanto alla controfirma ministeriale, la Corte attribuisce ad essa di volta in volta un differente valore, «sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e,

⁸⁷ *Eo loco*.

⁸⁸ Già in precedenza la Corte costituzionale, con la sentenza n. 134 del 26 maggio 1976, in *Giur. cost.*, 1976, 938, aveva considerato l'apposizione di condizioni alla grazia «corrisponde(re) ad una fondamentale esigenza di natura equitativa che consente la individualizzazione del provvedimento di clemenza in un senso logicamente parallelo alla individualizzazione della pena, (...) e tende(n)te a temperare il rigorismo della applicazione pura e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza, ma che, in armonia col vigente ordinamento costituzionale, e particolarmente con l'art. 27 Cost., favorisca in qualche modo l'emenda del reo ed il suo reinserimento nel tessuto sociale». V. anche l'ordinanza n. 338 del 12 novembre 1987, in *Giur. cost.*, 1987, 2612, ove la Corte considera la grazia quale istituto «in armonia con l'ordinamento costituzionale, e particolarmente con il principio di cui all'art. 27 della Costituzione, in quanto tende a favorire la risocializzazione del condannato».

⁸⁹ Punto 6.2 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁹⁰ Punto 7.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁹¹ Punto 7.2.4 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica»⁹², come l'invio dei messaggi alle Camere, la nomina dei senatori a vita o dei giudici costituzionali.

Nel caso in esame, i giudici costituzionali precisano che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole all'atto di clemenza, la controfirma ministeriale, pur necessaria per la validità del decreto concessorio della grazia, «si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito»⁹³, escludendo l'assunzione di responsabilità politica e giuridica del Guardasigilli⁹⁴.

In applicazione di tali principi, la Corte dei conflitti, accogliendo la tesi prospettata dal Quirinale, dichiara che «non spettava al Ministro della giustizia impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione presidenziale relativa alla concessione della grazia»⁹⁵.

In breve, la concessione dell'atto di clemenza individuale compete al Capo dello Stato, che non può concedere la grazia con finalità di deflazione penitenziaria⁹⁶, né, tanto meno, per motivi politici,

⁹² Punto 7.2.4 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁹³ Punto 7.2.5 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁹⁴ Secondo la Corte, al punto 7.2.5 del dir.: «Da ciò consegue anche che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza».

⁹⁵ Punto 8 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

⁹⁶ La sentenza n. 200/2006, al punto 6.2 del diritto, richiama la legge 26 luglio 1975, n. 354, di riforma dell'ordinamento penitenziario e, soprattutto, la legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e l'introduzione di istituti quali la liberazione condizionale, la detenzione domiciliare, l'affidamento ai servizi sociali, ritenuti più appropriati della grazia «per la loro riconduzione alla sfera giurisdizionale», strumenti questi che avrebbero comportato che la grazia «perdesse le finalità di politica penitenziaria che l'avevano a volte in precedenza pervasa», restituendole la sua funzione di «eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria». V. al riguardo G.

ma solo per ragioni essenzialmente umanitarie, in quanto organo estraneo al “circuito” dell’indirizzo politico-governativo ed imparziale rappresentante dell’unità nazionale.

Per la Corte, pur nell’ipotesi di dissenso ministeriale, spetta solo al Capo dello Stato «valutare autonomamente la ricorrenza, sulla base dell’insieme degli elementi trasmessi dal Guardasigilli, di quelle ragioni essenzialmente umanitarie che giustificano l’esercizio del potere in esame»⁹⁷.

In tal caso, l’unico onere per il Presidente della Repubblica è quello di esternare nel decreto concessorio «le ragioni per le quali ritiene di dover concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro»⁹⁸, lasciandosi intravedere da parte della stessa Corte la possibilità di una *judicial review* nell’ipotesi di un uso presidenziale improprio di concessione della grazia⁹⁹.

Sullo sfondo della decisione traspare non solo la concezione garantistica delle funzioni del Capo dello Stato, per “spoliticizzare”¹⁰⁰ il potere di grazia, che comunque rappresenta una rottura della legalità costituzionale, ma anche l’inquadramento di tale atto di clemenza tra gli atti *propri* del Capo dello Stato¹⁰¹, sulla scia della teo-

SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, 33 ss.

⁹⁷ Punto 7.2.4 del diritto.

⁹⁸ Punto 7.2.5 del diritto.

⁹⁹ C. SALAZAR, *Considerazioni in margine alla sentenza n. 200 del 2006, tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia intorno al potere di grazia (ovvero: su come il Ministro “rampante” divenne “dimezzato”)*, in AA. VV., *Poteri, garanzie e diritti a sessant’anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de’ Santi*, a cura di A. Pisaneschi, L. Violini, I, Milano, 2007, 537 ss., ritiene che il ministro della giustizia potrebbe sollevare, impugnando un decreto di grazia non adeguatamente motivato, conflitto per menomazione dinanzi alla Corte costituzionale.

¹⁰⁰ L’espressione è di G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell’era Napolitano (maggio 2006 - settembre 2013)*, in *Rivistaaic*, n. 3/2013, 20 settembre 2013.

¹⁰¹ Punto 7.2.4 del diritto, ove la Corte attribuisce valore soltanto formale alla controfirma ministeriale, quando l’atto sia espressione di «poteri propri del Presidente della Repubblica, quali, ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina dei senatori a vita o dei giudici costituzionali». E che dire del

ria polifunzionale della controfirma¹⁰² e della classificazione dottrinale degli atti presidenziali in atti sostanzialmente governativi¹⁰³, atti sostanzialmente presidenziali¹⁰⁴ ed atti complessi eguali o «*duumvirali*»¹⁰⁵.

In disparte il rilievo che, ex art. 37 della legge n. 87 del 1953, il giudicato si forma solo in ordine alla spettanza delle attribuzioni contestate, e non sul significato delle norme oggetto del conflitto¹⁰⁶,

rinvio presidenziale delle leggi alle Camere ex art. 74 Cost., che rappresenta una funzione peculiare ed esclusiva del Capo dello Stato? In dottrina la tesi della Corte era stata anticipata da M. AINIS, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2004, 97 ss.

¹⁰² E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica. Sub art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Tomo II, Bologna-Roma, 1983, 96 ss., specie 111 ss., ove la distinzione tra la teoria monofunzionale e quella polifunzionale della controfirma. Su tale classificazione si attesta la dottrina dominante, tra cui G.M. SALERNO, *Sub art. 89*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 551-553; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI ed., Padova, 2007, 206; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, XVIII ed., Torino, 2020, 224-225. D'obbligo il riferimento a M. RUINI, *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato (Commento all'art. 89 della Costituzione)*, in *Foro. pad.*, n. 4/1952, 17 ss.

¹⁰³ Sostengono che il decreto di grazia sia atto sostanzialmente governativo P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 351, e F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, 31 estr.

¹⁰⁴ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 967; M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1953, 254 ss., specie 262 e 297; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali (rilievi e prospettive)*, Padova, 1972, 29, nota 36, ove parla di una «prerogativa» presidenziale, non necessariamente condizionata da una proposta di un altro organo costituzionale; W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Law of England*, Oxford, 1793, 239, descrivendo il termine «prerogative», ritiene implicita una speciale preminenza del Sovrano.

¹⁰⁵ A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Studi in onore di F. Carnelutti*, IV, Padova, 1950, 217 ss., ora in ID., *Scritti giuridici. I. Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, I, 223 ss.; C. MORTATI, *Sulla competenza amministrativa del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1960, 308; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 190 ss.

¹⁰⁶ M. PISANI, *La grazia nel settennato 2006-2013 del Presidente Napolitano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2013, 1465 ss., part. 1469. Sul c.d. giudicato costitu-

la sentenza sulla grazia non si sottrae a penetranti ed incisive critiche¹⁰⁷, per aver negato la natura duale e collaborativa dell'atto di clemenza¹⁰⁸, peraltro confermata dalla storia costituzionale italiana monarchica e repubblicana¹⁰⁹, nel nostro come negli altri ordinamenti a governo parlamentare¹¹⁰, ed aver trasformato un atto preva-

zionale sia consentito rinviare a E. FURNO, *Giudicato costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., Torino, 2021.

¹⁰⁷ Si vedano i commenti in gran parte negativi di AA.VV., *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 2007, 455 ss., nonché G.M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, in *Giur. cost.*, 2006, 2017 ss., e ID., *Il Guardasigilli ha solo la facoltà di esporre le ragioni del suo dissenso*, in *Dir. giust.*, n. 22/2006, 26; M. BETZU, *Il potere di grazia: sull'eccesso di potere del decreto presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, 788 ss.; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 settembre 2006; F. LAFFAILLE, *Droit de grace et pouvoirs propres du Chef de l'Etat en Italie*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4/2007, 761 ss.

¹⁰⁸ Secondo C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, cit., 285-286, «gli atti del Capo dello Stato controfirmati dai ministri non costituiscono né una somma né una risultante di due atti (l'uno del Capo dello Stato, l'altro dei ministri) che in virtù del diritto si compongono ad unità, ma sono la risultante di una collaborazione personale, prevista ed imposta dal diritto, tra il Capo dello Stato e i ministri (...) Corrispondentemente, la controfirma ha il significato di una certificazione o confessione che il ministro ha personalmente collaborato col Capo dello Stato». Per G. ZAGREBELSKY, *Grazia (dir. cost.)*, cit., 764, «la grazia è atto del Presidente della Repubblica emesso con la collaborazione del Ministro, senza che si possa domandare a quale volontà sia da attribuirsi il peso prevalente». Anche M. SICLARI, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 11 novembre 2004, 8, ritiene che la grazia non possa essere considerata un atto strettamente presidenziale e che «la dualità dell'atto (sia) intimamente connessa con la trasformazione cui lo sviluppo dei sistemi parlamentari ha assoggettato i poteri clemenziali».

¹⁰⁹ Secondo la formula dell'art. 8 dello Statuto albertino, la grazia veniva concessa dal re sotto la responsabilità del ministro proponente. Sulla prassi statutaria, M. CARISTO, *Sulla concessione del provvedimento di grazia potere condiviso tra Quirinale e Guardasigilli*, in *Guida al dir.*, n. 41/2005, 119-121. Per il periodo repubblicano, M. PISANI, *Dossier sul potere di grazia*, Padova, 2004, e A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivistaaic*, n. 1/2011, 14 gennaio 2011.

¹¹⁰ Il numero delle grazie concesse, nel periodo dal 1948 al 29 febbraio 2020, è stato di 42251 (dati ripresi dal sito *www.quirinale.it*, ma v. anche L.

lentamente politico, qual è la grazia, in un provvedimento di clemenza per esclusive ragioni umanitarie¹¹¹.

La Corte, riconoscendo alla grazia la natura di atto sostanzialmente presidenziale e declassando la controfirma ministeriale a mera attestazione di regolarità, prefigura una dettagliata giuridificazione dei rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il governo¹¹², da un lato, rendendo giustiziabili gli atti presidenziali in contrasto con la qualifica del Capo dello Stato di «garante degli equilibri costituzionali», da essa stessa riconosciuta a tale alta carica anche nella successiva sentenza n. 1/2013¹¹³, dall'altro, negando alla

D'AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n.200/2006 della Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, n. 2/2011, 780 ss.), con una media di quasi 800 provvedimenti all'anno. Solo a partire dalla presidenza Cossiga si è registrata una significativa riduzione delle grazie, riduzione favorita dagli effetti benefici della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini), che ha comportato il ridimensionamento degli atti di clemenza fino all'esiguo numero di 114 per il presidente Ciampi e di 23 per il presidente Napolitano.

¹¹¹ La dottrina prevalente riconosce la duplice natura politica ed umanitaria della grazia e qualifica il potere di concederla come duale: A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965, 55; G. ZAGREBELSKY, *Grazia (dir. cost.)*, cit., 757 ss.; E. SELVAGGI, *Grazia (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 4; G. GEMMA, *Clemenza (profili costituzionali)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, 145 ss.; G. AMBROSINI, *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1992, 45; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2000, 444. Per ulteriori riferimenti, cfr. AA. VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Atti del seminario preventivo svoltosi a Ferrara il 24 febbraio 2006, Torino, 2006. V. infine l'intervento di V.E. ORLANDO, in *Atti Ass. cost.*, cit., 22 ottobre 1947, 1459-1460, che richiama la dualità della concessione della grazia in collegamento con la responsabilità ministeriale.

¹¹² Come puntualmente rilevato da G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2006, 2005 ss. Favorevole, invece, M. AINIS, *Sulla titolarità del potere di grazia*, cit., per il quale la Corte costituzionale avrebbe avviato un processo di giurisdizionalizzazione della fase esecutiva della pena favorito dalla istituzione del Magistrato e del Tribunale di sorveglianza quali presidi contro le ingerenze degli apparati burocratici nel momento in cui si esegue la sanzione penale.

¹¹³ O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella*

concessione della grazia la natura di atto prevalentemente politico¹¹⁴ e, come tale, difficilmente inquadrabile entro criteri rigidi e predeterminati¹¹⁵, così come poi è accaduto in concreto con i successivi casi di concessione di tale atto di clemenza¹¹⁶.

Il tutto eliminando quel controllo reciproco tra Capo dello Stato e ministro, che aveva sempre connotato la concessione della grazia¹¹⁷, il cui potere era stato traslato dai nostri Costituenti dalla figura del monarca a quella del Presidente della Repubblica senza peraltro eccessivo approfondimento¹¹⁸.

Infatti, se l'atto di clemenza è qualificato come atto *proprio* presidenziale e la controfirma ministeriale è intesa come atto *dovuto*, il Capo dello Stato potrà adire la Corte costituzionale per l'illegittimo diniego della controfirma. Ma è altrettanto vero il contrario e cioè che, nell'ipotesi di carenza dei necessari presupposti umanitari, così come prefigurati dalla sentenza n. 200/2006, potrebbe il ministro stesso adire la Corte per conflitto di attribuzioni, onde far dichiara

giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa, a cura di L. Violini, Milano, 4 novembre 2014, 31, sostiene che giammai la Corte costituzionale potrebbe dar torto al Capo dello Stato, per non far venir meno la sacralità che circonda tale figura. Spunti in tal senso anche in G. ZAGREBELSKY, *Relazione introduttiva*, ivi, 13 ss.

¹¹⁴ Sulla grazia come atto fondamentalmente politico G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, 1974, capo I, 11 e 49, ed, in generale, dello stesso Autore la voce *Grazia (dir. cost.)*, cit., 757 ss.

¹¹⁵ Secondo G.U. RESCIGNO, *Sub art. 87*, cit., 279, «la grazia per sua natura non tollera criteri rigidi e predeterminati per la sua concessione e dunque non è ammissibile una legge o un regolamento indipendente o qualsiasi atto normativo che pretendesse di regolare la concessione della grazia entrando nel merito».

¹¹⁶ V. *infra*.

¹¹⁷ Si v., ad esempio, il conflitto di attribuzione sollevato dal ministro della giustizia Martelli nei confronti del Presidente del Consiglio Andreotti e del Presidente della Repubblica Cossiga, che aveva proposto la grazia in favore del brigatista Renato Curcio, conflitto poi dichiarato estinto per rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (ord. 9 ottobre 1991, n. 379, in *Giur. cost.*, 1991, 3055 ss.), a seguito delle rassicurazioni ricevute dallo stesso ministro.

¹¹⁸ G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Sub art. 87*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, 2006, 1685 ss., specie 1706.

re l'illegittimità dell'operato presidenziale¹¹⁹, con le immaginabili conseguenze del caso.

In altri termini, nell'ipotesi di un uso arbitrario del potere presidenziale di grazia¹²⁰, il ministro, che ritenga « non sussistenti i ne-

¹¹⁹ *Contra*, O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, cit., 30, nota 13, aderisce alla dottrina dell'atto presidenziale quale *atto complesso* e, quindi, alla tesi della grazia quale partecipazione paritaria del Presidente della Repubblica e del governo. In tal caso, secondo tale A., «non si assiste alla giuridificazione illustrata nel testo: se l'atto presidenziale può sorgere validamente solo dall'incontro delle due distinte volontà del PdR e del Governo, il mancato accordo rileva solo sul piano dei rapporti politici, nel senso che il Governo sarà sempre libero di non controfirmare e il Capo dello Stato sempre libero di non dare seguito alla proposta governativa e quindi sempre libero di non adottare l'atto. In base a questa ricostruzione la condizione perché un atto presidenziale sia valido e vigente è il consenso di entrambi gli organi, cosicché, se manca questo consenso, non avrebbe senso rivolgersi alla Corte costituzionale perché vi ponga rimedio». Sulla scia dell'Esposito, anche P. COSTANZO, in *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, cit., 479 ss., sostiene che l'inerzia del ministro produrrebbe solo la mancata adozione dell'atto di clemenza, senza lesione di alcuna attribuzione presidenziale e «senza quindi in definitiva provocare le condizioni di un conflitto di livello apicale risolvibile solo dalla Corte costituzionale». Négano che la sentenza n. 200/2006 preveda la legittimazione del ministro a sollevare un conflitto L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia: dal testo al contesto*, in *Studi in onore di N. Lipari*, I, Milano, 2008, 877 ss., e M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, n. 2/2007, 190 ss., che ritiene insindacabile il decreto presidenziale di concessione della grazia in quanto atto politico, precluso alla cognizione della Corte costituzionale dall'art. 28 della legge n. 87/1953.

¹²⁰ Peraltro affidato ad un organo, il Capo dello Stato, che non potrebbe esserne chiamato a rispondere in quanto politicamente irresponsabile ex art. 90 Cost. In argomento, T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità là c'è il potere ...*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006; M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n.200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 24 maggio 2006; ID., *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 189 ss.; M. STRONATI, «*Torniamo allo Statuto?*», in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 323 ss.; M. TIMIANI, *Il potere di grazia: scomparendo le ragioni politiche rischia di scomparire anche la responsabilità*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, 791 ss.

cessari requisiti di legittimità e/o di merito»¹²¹, potrebbe adire la Corte, senza mai poter «impedire la prosecuzione del procedimento»¹²². Non a caso, autorevole dottrina ha da tempo evidenziato l'inopportunità di conflitti, che vedano coinvolto il Capo dello Stato in quanto, qualunque fosse la decisione della Corte, il costo del conflitto, anche in termini di immagine, sarebbe elevatissimo¹²³.

Tale conclusione comporta che tutta l'attività degli organi politici sia sottoposta al controllo presidenziale, potendo il Presidente della Repubblica impedire l'efficacia degli atti sostanzialmente legislativi¹²⁴ come, ad esempio, l'emanazione dei decreti legge¹²⁵, l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi¹²⁶, la promulgazione delle leggi¹²⁷, oltre che attraverso i più rilevanti poteri di no-

¹²¹ Punto 7.2.5 del Cons. dir.

¹²² Punto 8 del Cons. dir.

¹²³ L. ELIA, *op. ult. cit.*, 2.

¹²⁴ Per un'analisi generale degli strumenti presidenziali di interposizione nella produzione legislativa, A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. soc.*, n. 2/2014, 187 ss.

¹²⁵ Come avvenuto in concreto per il rifiuto, opposto dal Presidente Napolitano, all'emanazione del c.d. "decreto Englaro". A seguito del decreto della Corte di Appello di Milano del 9 luglio 2008, che autorizzava l'interruzione dell'alimentazione e idratazione artificiali nei confronti di Eluana Englaro, in stato vegetativo permanente da 17 anni, il Presidente della Repubblica denegava l'emanazione del decreto legge, con cui il governo consentiva di imperio l'alimentazione della sventurata e che lo stesso Presidente aveva invano tentato di evitare attraverso i canali della *moral suasion*. Su tale episodio A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto legge? Le ragioni di Napolitano*, e C. SALAZAR, *Riflessioni sul "caso Englaro"*, entrambi su www.forumcostituzionale.it, rispettivamente 10 e 13 febbraio 2009.

¹²⁶ A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 171 ss., nonché R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 39 ss., e G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivistaaic*, n.1/2011, 15 dicembre 2010.

¹²⁷ Al riguardo va segnalato che il Presidente Mattarella, seguendo la prassi dei suoi immediati predecessori, ha talvolta accompagnato la promulgazione con lettere ai presidenti delle Camere ed al presidente del Consiglio, per segnalare le

mina del Presidente del Consiglio dei ministri e di scioglimento anticipato delle Camere.

Come è stato puntualmente osservato, «la funzione presidenziale di garanzia, infatti, può esprimersi tanto in termini positivi, cioè attraverso quegli atti che tipicamente sono fatti ricadere nel potere presidenziale di determinazione sostanziale, tanto in termini negativi, cioè inibendo l'entrata in vigore degli atti che avrebbero forma presidenziale ma sostanza governativa»¹²⁸.

Il che comporta un non indifferente deterioramento dei rapporti istituzionali tra il Capo dello Stato ed il governo ed il mancato esercizio di quel collaudato principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, che è alla base della nostra Costituzione.

Non manca chi ritiene che la Corte abbia inteso affidare la concessione della grazia all'«unico organo costituzionale e supremo che rappresenta e testimonia l'unità nazionale nel più elevato significato di coesione di valori indefettibili»¹²⁹. Ma a tale tesi si obietta che, se la Corte ha inteso eliminare qualsiasi interdizione dell'organo politico per restituire l'atto di clemenza a ragioni esclusivamente uma-

criticità e i motivi di potenziale illegittimità di alcune disposizioni, com'è avvenuto per le leggi di conversione dei cc.dd. decreti sicurezza e per la legge sulla legittima difesa. Su tale prassi A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 luglio 2009; A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in *LaCostituzione.info*, 28 aprile 2019; G. BOGGERO, *Una "promulgazione interpretativa" con monito alla magistratura*, in *Quad. cost.*, n. 3/2019, 674 ss; P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di "promulgazione con rilievi"*, in *www.forumcostituzionale.it*, n.3/2020, 1 luglio 2020, 45 ss.

¹²⁸ O. CHESSA, *op. cit.*, 32.

¹²⁹ E. BETTINELLI, *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè una grazia "fuori contesa"*, in AA.VV., *La grazia contesa*, cit., 1 ss., in part. 8, per il quale il Presidente della Repubblica deve poter decidere in una «solitudine assistita», concetto richiamato da M. CHIAVARIO, *Se solitudine ha da essere, che sia davvero «assistita»*, *ibidem*, 87 ss. V. anche S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 451, per i quali il Capo dello Stato riassume il complessivo ruolo di controllo e di garanzia nei confronti di tutte le componenti del sistema costituzionale, per assicurarne i valori ed i principi di permanenza ed integrità costituzionale, tra cui spiccano il principio democratico, la forma di governo parlamentare, la separazione dei poteri.

nitarie, ciò non toglie che l'autonoma scelta del Capo dello Stato possa presentare delicati e non facilmente risolvibili risvolti politici, tali da intaccare il carattere asseritamente *neutro* della decisione presidenziale¹³⁰.

Le prassi presidenziali successive alla sentenza n. 200/2006¹³¹ e la concorde dottrina hanno evidenziato come la grazia sia stata concessa sia per ragioni umanitarie o di giustizia del caso concreto¹³², che

¹³⁰ M. TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006: «l'operazione interpretativa portata avanti dalla Corte costituzionale dà un enorme significato a questa qualifica (di rappresentante dell'unità nazionale), una carica che va oltre il simbolismo certamente intrinseco, e che conferisce i titoli per la "piena presidenzializzazione" delle attribuzioni del Capo dello Stato della grazia nel caso *de quo*. Ma questa indicazione ne intacca l'imparzialità e la posizione *super partes*: la natura obiettivamente politica della decisione, (...) finisc(e) col dare al Presidente stesso una connotazione – sebbene temporanea –, di parte, e quindi non più rappresentativa dell'intera Nazione». Conforme anche A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010, 58-59. A parte il rilievo che tutti gli atti di clemenza presentano comunque un risvolto politico, come ricordato da L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, cit., 789, secondo cui anche le grazie umanitarie «costituiscono atti di governo incidenti sulla politica della giustizia e non già esercizio imparziale di poteri incidenti sul funzionamento dell'apparato statale».

¹³¹ A. DEFFENU, *Sul potere di grazia del Presidente della Repubblica nella prassi più recente*, in *Consulta online, Liber amicorum di Pasquale Costanzo*, 25 novembre 2019, nonché ID., *L'interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella: verso il consolidamento (preoccupante) di una prassi distorta*, in *Studium iuris*, n. 10/2016, 1117 ss.; A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello Usa*, in *Rivistaaic*, n. 2/2013, 3 maggio 2013; G. SCACCIA, *Il «setteennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 93 ss.; G. DONATI, *Il potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale: una verifica empirica*, in *Studium Iuris*, 2008, 786.

¹³² Per G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, cit., 194 ss., la grazia umanitaria è volta a «temperare nel caso concreto gli effetti della rigida applicazione della legge penale generale e astratta, per evitare conseguenze contrarie al sentimento di giustizia; invece, la grazia sarà strumento politico tutte le volte in cui il suo uso sia rivolto ad evitare le conseguenze politicamente inopportune derivanti dalla esecuzione della sentenza penale di condanna». Per B. CONSTANT, *Principi di politica*, cit., 73, «Ai monarchi restano, sotto una libera

per ragioni di opportunità politica¹³³, che prescindevano del tutto da considerazioni di ordine umanitario del soggetto beneficiario del provvedimento di clemenza¹³⁴, così smentendo la giurisprudenza costituzionale.

Costituzione, prerogative nobili, belle, sublimi. Spetta loro il diritto di grazia che è diritto di natura quasi divina che ripara gli errori della giustizia umana o le sue severità troppo inflessibili che sono anch'esse errori».

¹³³ Per una disamina dei provvedimenti di clemenza v. la *Casistica delle grazie nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 1916.

¹³⁴ Tra i più significativi casi il provvedimento di clemenza (*recte*: commutazione della pena in sanzione pecuniaria) adottato nei confronti del direttore del "Giornale" Alessandro Sallusti, condannato per il reato di diffamazione a mezzo stampa, e la grazia in favore del militare statunitense Joseph L. Romano III, condannato in via definitiva per la *extraordinary rendition* relativa al sequestro dell'Imam di Milano Abu Omar. Su tali episodi G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano (maggio 2006 – settembre 2013)*, in *Rivistaic*, n. 3/2013, 20 settembre 2013, e ID., *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 maggio 2013, nonché ID., *La grazia di Napolitano a Joseph Romano: la "clemenza" presidenziale fra eccezione e regola*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, 631 ss; A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello Usa*, in *Rivistaic*, n. 2/2013, 3 maggio 2013; A. DEFFENU, *La grazia (anche)"politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *www.costituzionalismo.it.*, n. 3/2015, e G. MAJORANA, *La prerogativa del potere di grazia alla luce dei casi "Sallusti" e "Romano"*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014, 75 ss. Di recente, M. FERRARA, *Capo dello Stato. Vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2019, 168 ss., legge il provvedimento di clemenza in favore di Sallusti come «il tentativo del Capo dello Stato di finalizzare l'esercizio della clemenza alle indicazioni provenienti dalla Corte Edu e dagli organi del Consiglio d'Europa», volte a sollecitare il legislatore italiano a ripensare il bilanciamento sanzionatorio tra l'art. 21 Cost. e il diritto alla reputazione ed all'onore di cui all'art. 2 Cost. ed agli artt. 8 e 10 della Cedu. Da ultimo, anche la Corte costituzionale, con l'ord. n. 132 del 26 giugno 2020, nel replicare la tecnica decisoria già sperimentata con l'ord. n. 207 del 2018 (il noto caso Cappato), pur accertando l'incostituzionalità degli artt. 595 c.p. e 13 della l. n. 47 del 1948 nella parte in cui prevedono la reclusione per il delitto di diffamazione aggravata a mezzo stampa, ha rinviato la decisione della q.l.c. al 22 giugno 2021, «*in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina*». Sul caso Abu Omar, che conferma l'avvenuta torsione della grazia a finalità di politica internazionale, v. la sentenza di condanna emessa nei confronti dello Stato italiano da Corte

Il vero frutto avvelenato della sentenza n. 200/2006 è l'aver negato la natura *duumvirale* (del decreto di concessione) della grazia per "spoliticizzarne" le caratteristiche ed affidarne l'esercizio al Capo dello Stato, quale organo presupposto imparziale, laddove sarebbe stato sufficiente richiamare, in conformità alla tradizione statutaria¹³⁵ e alle consuetudini costituzionali¹³⁶, la natura di atto complesso o a partecipazione uguale dell'atto di clemenza, in modo da favorire il controllo reciproco e la collaborazione tra il Capo dello Stato ed il ministro per prevenire eventuali abusi¹³⁷, senza disconoscerne le ragioni di ordine politico-istituzionale¹³⁸.

Edu, IV sez., *Nasr e Ghali c. Italia*, disponibile in *Dir. pen. cont.*, 28 febbraio 2016. Sulla stessa linea anche la grazia concessa dal Presidente Mattarella al sen. Umberto Bossi, già condannato per il reato di vilipendio per aver definito "terrone" il Presidente emerito Napolitano.

¹³⁵ Sulla continuità tra l'art. 8 dello Statuto albertino e l'art. 87 della Costituzione in merito alla natura e all'esercizio del potere di grazia M. STRONATI, *Il governo della "grazia". Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, Milano, 2009.

¹³⁶ T.E. FROSINI, *Il potere di grazia e la consuetudine costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 novembre 2004.

¹³⁷ Per L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 236, «l'idea di un "concorso effettivo di entrambi gli organi al contenuto deliberativo dell'atto" è la sola che consenta di ridimensionare l'atto stesso: impedendo, da un lato, che il Presidente divenga la fonte esclusiva di privilegi penali, senza poter soddisfare quell'esigenza di pari trattamento, che il solo Ministero della giustizia è in grado di apprezzare globalmente; e, d'altro lato, evitando il paradosso di un Ministro che, diversamente, diverrebbe l'unico ed incontrollato depositario d'una potestà di clemenza già spettante al monarca». Nella copiosa letteratura a commento della sentenza n. 200/2006, oltre agli Autori già citati, v., *ex multis*, F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 5 giugno 2006; A. PUGIOTTO, *Castelli di carta sul potere di grazia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 giugno 2006, nonché ID., *Dopo la sentenza n.200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 303 ss.; N. VIGIANI, *La sentenza sulla grazia: un'importante pronuncia che trascende la mera risoluzione del conflitto tra il Quirinale ed il Ministero di Via Arenula*, in *Giur. it.*, 2007, 1630 ss.; M. BETZU, *Il potere di grazia: sull'eccesso di potere del decreto presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, 788, e il dossier *L'esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, a cura di L. D'Ambrosio, in *Quad. cost.*, n. 1/2011, 213 ss.

¹³⁸ Secondo V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 170,

A ciò si aggiunga che l'esclusiva funzionalizzazione della grazia in chiave umanitaria e, nel contempo, rieducativa riposa sulla netta distinzione tra Capo dello Stato ed istituzioni politiche¹³⁹, ritenendosi da parte della Corte delle leggi gli organi di indirizzo politico inevitabilmente parziali ed il Presidente della Repubblica necessariamente estraneo alla funzione di governo e, come tale, imparziale¹⁴⁰. Sennonché, tale concezione è stata ben presto smentita dalle prassi presidenziali successive, che hanno com-

«in definitiva, appare evidente che la limitazione della grazia alle sole esigenze umanitarie richieste nella ricordata sentenza della Corte costituzionale del 2006 finisce per impedirne il ricorso qualora sussistano ulteriori ragioni equitative o di ordine politico-istituzionale pure costituzionalmente rilevanti, e dunque a limitarne immotivatamente le potenzialità applicative». Per M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 96, durante il periodo repubblicano la grazia non è stata intesa come «un avvenimento eccezionale del nostro ordinamento ma piuttosto quale strumento capace di incidere significativamente sull'esercizio della giurisdizione, ed ascrivibile pertanto alla sfera della politica giudiziaria».

¹³⁹ G. GALAZZO, *Il Capo dello Stato e la recente giurisprudenza costituzionale: il sempre difficile incontro tra diritto e politica*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 91 ss., specie 95,

¹⁴⁰ F. DIMORA, *Sub art. 87*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Direttori V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin, II ed., Padova, 2008, 776: «La concezione garantistica è stata sviluppata e approfondita poi sul presupposto che la funzione del Presidente della Repubblica sia qualitativamente diversa da quella degli altri poteri (...) e si connota non solo come controllo, ma anche come intervento attivo, seppur finalizzato alla garanzia della Costituzione e caratterizzato per l'imparzialità e l'estraneità alla funzione di governo». V. però le critiche di A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 2/2013, 24 maggio 2013, 1: «continuare a discutere di Presidente della Repubblica secondo le traiettorie consuete dell'organo di garanzia o di indirizzo politico, nelle numerose varianti in cui questa opposizione concettuale è stata sviluppata in dottrina, era apparso estremamente riduttivo già alla luce delle prime esperienze di Einaudi e Gronchi, che hanno tracciato le coordinate lungo le quali si sarebbe sviluppata la prassi successiva. Parlarne ancora oggi, dopo le ultime presidenze, significa solo non vedere la realtà».

portato un improprio *enlargement* delle prerogative presidenziali¹⁴¹, finendo con il riflettersi sulla figura stessa del Capo dello Stato¹⁴².

Quando i giudici costituzionali affermano che la grazia risponde a scopi essenzialmente umanitari, in attuazione dell'art.27 Cost., e ne assegnano la titolarità esclusiva al Capo dello Stato, come organo *super partes*, essi finiscono con l'ampliare notevolmente i poteri presidenziali, accordandogli una prerogativa da esercitare in assoluta autonomia¹⁴³, anche in contrasto con la posizione del Guardasigilli, dai contorni altrettanto politici e certamente non asettici¹⁴⁴.

Su tutto prevale, stante l'irresponsabilità conclamata dall'art.90 Cost., l'inedita dissociazione della corrispondenza tra responsabilità

¹⁴¹ A. DEFFENU, *Sul potere di grazia del Presidente della Repubblica nella prassi più recente*, cit., 7.

¹⁴² Per M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, cit., alla luce della sentenza n. 200/2006 il Presidente della Repubblica sembra «proiettato in una nuova dimensione, più strettamente connessa alla sua vocazione di rappresentante dell'unità nazionale. L'attuazione dei valori costituzionali viene affidata direttamente al supremo vertice dell'ordinamento, senza mediazioni, e addirittura contro il parere dello stesso Governo (...)È uno sviluppo della figura presidenziale indubitabilmente nuovo, di cui si dovranno apprezzare in futuro le potenzialità e le conseguenze».

¹⁴³ Non a caso M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit., 197, parla di un Presidente della Repubblica lasciato «completamente (ma drammaticamente) solo nella titolarità del potere», con il rischio di «una pericolosa sovraesposizione che la Costituzione non sembra proprio aver immaginato». Lo stessa A., in *La gabbia del Presidente*, in *Giur. cost.*, 2013, 513 ss., ribadisce che la ricostruzione della grazia come atto strettamente presidenziale sembra valorizzare la discrezionalità della scelta del Capo dello Stato, ma in realtà lo lascia solo di fronte alla responsabilità dell'atto di clemenza, «vincolandolo – oltretutto – ad una motivazione (quella delle esigenze umanitarie) sovente impossibile da costruire» (517).

¹⁴⁴ Analoghi rilievi sono prospettati da M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, cit., 1; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, cit., 58-59; M. TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, cit., 4; S. GIANELLO, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, 34-35.

ed attribuzione del potere, che sembra disconoscere il principio¹⁴⁵, riaffermato da Leon Duguit, secondo cui la responsabilità segue il potere e viceversa¹⁴⁶.

c) il Presidente intercettato e la storica sentenza della Corte costituzionale n. 1 /2013

La vicenda trae origine da un inedito conflitto¹⁴⁷ di attribuzione

¹⁴⁵ T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, cit.; L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal testo al contesto*, cit.; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit.; A. MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia. Un caso concreto di caos istituzionale*, in *Il Mulino*, Bologna, 2005, 894 ss.; M. TIMIANI, *Il potere di grazia: scomparendo le ragioni politiche rischia di scomparire anche la responsabilità*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006, 791 ss.

¹⁴⁶ L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnell*, Paris, II ed., 1923, 664: «là où est la responsansabilité, là est le pouvoir». Per A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, 267, anche secondo il costituzionalismo moderno esercizio del potere politico e responsabilità non debbono essere disgiunti.

¹⁴⁷ L'unico precedente in materia è costituito dall'intercettazione indiretta ed occasionale dell'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, avvenuta il 12 novembre 1993 sull'utenza telefonica dell'amministratore delegato della Banca Popolare di Novara, su disposizione della Procura della Repubblica di Milano. Il Presidente Scalfaro non sollevò alcun conflitto, ma nella discussione in Senato furono svolte numerose interpellanze sull'accaduto al Ministro della Giustizia e da più parti si auspicò una legge per garantire la riservatezza delle comunicazioni presidenziali.

V. l'intervento del Ministro della Giustizia Flick, in *Atti Sen.*, 146° seduta pubblica, Resoconto stenografico, 7 marzo 1997, che dichiarò: «essendo la libertà di comunicazione e di corrispondenza un connotato essenziale dell'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, appare ovvio ritenere che la libertà e la segretezza delle comunicazioni e conversazioni del Presidente della Repubblica non possano essere soggette ad alcuna limitazione. L'ovvietà di tale affermazione, che discende già dalla interpretazione sistematica delle norme che regolano la posizione e le attribuzioni costituzionali della figura istituzionale del Presidente della Repubblica, importa che la libertà di determinazione e comunicazione non possa subire alcuna limitazione neppure da parte di altra autorità. Non si tratta di un privilegio della persona ma della conseguenza della collocazione istituzionale del Capo dello Stato quale supremo garante della Costituzione (...) Del resto, se è previsto che per i reati di attentato alla Costituzione o di alto tradimento

sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo a seguito di intercettazioni fortuite o casuali di conversazioni del Capo dello Stato con un soggetto sottoposto ad intercettazioni legalmente autorizzate¹⁴⁸⁻¹⁴⁹.

l'intercettazione possa essere disposta solo dopo la sospensione dalla carica, a maggior ragione deve prefigurarsi una tutela piena in rapporto ad ipotesi di reati comuni e, a fortiori, rispetto a qualsiasi fatto penalmente irrilevante. Ne discende (...) che il divieto di intercettazione, come quello di altri mezzi di acquisizione della prova invasivi, pure vietati dal citato articolo 7, è assoluto». L'intera vicenda è commentata da G. ROMA, *Un altro passo verso l'invulnerabilità del Presidente della Repubblica? (il caso della intercettazione telefonica indiretta del Presidente Scalfaro)*, cit., 2883 ss.

¹⁴⁸ Sulla possibilità del Capo dello Stato di essere parte di un conflitto di attribuzioni v. l'ordinanza n. 150 del 12 novembre 1980, in *Giur. cost.*, 1980, 1418, secondo cui il Presidente della Repubblica è «un organo costituzionale, titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato, in ordine ai quali il solo Presidente può promuovere conflitti». A parte Corte cost. 18 maggio 2006, n. 200, v. anche la sentenza 10 luglio 1981, n. 129, in *Foro it.*, 1981, I, 2631, che riconosce l'esenzione dalla giurisdizione contabile dei tesoriери del Quirinale. In dottrina, F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, 1991, 246, che ritiene trattarsi di ipotesi difficilmente realizzabile, e A. SPERTI, *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in AA. VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, (a cura di) A. Ruggeri, Torino, 2011, 289 ss., che, dopo aver analizzato i conflitti sinora sollevati, ritiene che proprio il conflitto di attribuzione possa realmente contribuire ad una definizione del ruolo del Capo dello Stato. Da ultimo, D. GALLIANI, *Il difficile conflitto: le intercettazioni al pari delle esternazioni?*, in AA.VV., *Il Presidente intercettato. Amicus curiae*, Torino, 2012, reperibile anche in www.forumcostituzionale.it, 14 novembre 2012.

¹⁴⁹ Le intercettazioni, svolte nel corso del procedimento penale sulla c.d. "trattativa" tra Stato e mafia negli anni tra il 1992 ed il 1994, erano volte ad accertare le eventuali responsabilità dell'allora ministro dell'Interno, l'ex senatore Nicola Mancino, indagato per il delitto di falsa testimonianza, successivamente assolto. Nel periodo compreso tra il 7 novembre 2011 e il 9 maggio 2012 erano state intercettate 9295 conversazioni dell'ex senatore Mancino. Quattro di esse, intervenute tra il 24 dicembre 2011 ed il 6 febbraio 2012, avevano visto il Presidente della Repubblica come interlocutore. Sulla vicenda v. le puntuali ricostruzioni di E. TIRA, *Il conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica e la Procura di Palermo in materia di intercettazioni indirette o casuali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 4/2012, 30 ottobre 2012, di F. PATER-

A seguito di alcune dichiarazioni del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, che riconoscevano l'assoluta irrilevanza, ai fini del procedimento in corso, delle conversazioni telefoniche intercettate al Capo dello Stato, ma ne preannunziavano la distruzione solo previa valutazione della loro irrilevanza ai fini del procedimento e con l'autorizzazione del g.i.p., sentite le parti in causa¹⁵⁰, il Presidente della Repubblica elevava conflitto di attribuzione nei confronti della medesima autorità giudiziaria per viola-

NITI, *Riflessioni sulla (im)possibilità di svolgere intercettazioni "indirette" nei confronti del Presidente della Repubblica. Il caso del conflitto di attribuzioni contro la Procura di Palermo*, in *federalismi.it*, n. 21/2012, 7 novembre 2012, di A. PIROZZOLI, *L'immunità del Presidente della Repubblica davanti alla Corte costituzionale: i dubbi della vigilia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 settembre 2012, e di G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era Napolitano (maggio 2006 – settembre 2013)*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2013, 20 settembre 2013.

¹⁵⁰ Il Procuratore della Repubblica di Palermo, dott. Francesco Messineo, con nota del 6 luglio 2012, in risposta alla esplicita richiesta formulata dall'Avvocato generale dello Stato su mandato del Segretario generale della Presidenza della Repubblica, aveva comunicato che la Procura, «avendo già valutato come irrilevante ai fini del procedimento qualsivoglia eventuale comunicazione telefonica in atti diretta al Capo dello Stato, non ne prevede(va) alcuna utilizzazione investigativa o processuale, ma esclusivamente la distruzione da effettuare con l'osservanza delle formalità di legge». Con successiva nota, diffusa il 9 luglio 2012, e con lettera pubblicata sul quotidiano *La Repubblica* l'11 luglio 2012, il dott. Messineo aveva ulteriormente affermato che «nell'ordinamento attuale nessuna norma prescrive o anche soltanto autorizza l'immediata cessazione dell'ascolto e della registrazione, quando, nel corso di una intercettazione telefonica legittimamente autorizzata, venga casualmente ascoltata una conversazione fra il soggetto sottoposto ad intercettazione ed una persona nei cui confronti non poteva essere disposta alcuna intercettazione». Si aggiungeva dal Procuratore che «in tali casi, alla successiva distruzione della conversazione legittimamente ascoltata e registrata si procede esclusivamente, previa valutazione della irrilevanza della conversazione stessa ai fini del procedimento e con la autorizzazione del Giudice per le indagini preliminari, sentite le parti. Ciò è quanto prevedono le più elementari norme dell'ordinamento» (così al punto 1.1 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 1/2013). In altri termini, l'intercettazione, seppur irrilevante, sarebbe stata distrutta a seguito di un'udienza in camera di consiglio alla presenza dei difensori degli altri indagati ai sensi dell'art. 269, comma 2, c.p.p., con il fondato timore che il suo contenuto sarebbe così divenuto di pubblico dominio.

zione degli artt. 90 e 3 Cost. e del «parametro integrativo» di cui all'art. 7 della legge 5 giugno 1989, n. 219¹⁵¹, anche con riferimento all'art. 271 del codice di procedura penale¹⁵², ritenendo che il Capo dello Stato non potesse comunque essere assoggettato ad intercettazioni telefoniche.

In virtù di decreto presidenziale del 16 luglio 2012¹⁵³ l'Avvocatura generale dello Stato ricorreva alla Corte, sostenendo che «le intercettazioni delle conversazioni cui partecipa il Presidente della Repubblica, ancorché indirette e occasionali, sono, invece, da considerarsi assolutamente vietate e non possono, quindi, essere in

¹⁵¹ L'art. 7, comma 3, della legge 5 giugno 1989, n. 219, recante «Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione», prevede che «nei confronti del Presidente della Repubblica non possono essere adottati i provvedimenti indicati nel comma 2 (n.d.r.: intercettazioni telefoniche) se non dopo che la Corte costituzionale ne abbia disposto la sospensione dalla carica»: in tal caso, competente a disporle è solo l'apposito Comitato parlamentare per i giudizi di accusa, previsto dall'art. 12 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale). Il divieto è sancito in rapporto ai reati per i quali, in base all'art. 90 Cost., il Presidente può essere messo in stato di accusa, e con riguardo alle intercettazioni «dirette» delle sue conversazioni. Secondo la tesi dell'Avvocatura dello Stato, a maggior ragione doveva ritenersi inammissibile l'utilizzazione di conversazioni del Capo dello Stato occasionalmente intercettate nell'ambito di indagini concernenti reati addebitabili a soggetti terzi e non immuni.

¹⁵² L'art. 271, comma 1, c.p.p., rubricato come «divieti di utilizzazione», dispone che «i risultati delle intercettazioni non possono essere utilizzati qualora le stesse siano state eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge».

¹⁵³ V. il decreto del Presidente della Repubblica del 16 luglio 2012 di attribuzione della rappresentanza in giudizio all'Avvocatura generale dello Stato, in *www.quirinale.it*. Tale decreto, riportato in *Foro it.*, nn. 7-8/2012, *Anticipazioni e novità*, 243, racchiude anche le espressioni virgolettate, riprese poi nel ricorso per conflitto dalla stessa Avvocatura. Va rilevato che il patrocinio del Presidente della Repubblica non spetta necessariamente all'Avvocatura dello Stato, per cui occorre autorizzarlo espressamente, così come è avvenuto, nella specie, con il d. P. R. richiamato. Nel decreto il Presidente Napolitano fece proprie le parole di Luigi Einaudi, appellandosi alla necessità di impedire che si formino “precedenti” tali da intaccare la figura presidenziale, per poterla lasciare ai successori, così come la si è ricevuta dai predecessori.

alcun modo valutate, utilizzate e trascritte e di esse il pubblico ministero deve immediatamente chiedere al giudice la distruzione».

La tesi dell'Avvocatura poggiava sul rilievo che «la sfera di immunità che la Costituzione riserva al Capo dello Stato non costituisce un inammissibile privilegio, legato ad esperienze ormai definitivamente superate. Al contrario, le prerogative che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato sono strettamente funzionali agli altissimi compiti che è chiamato a sostenere nell'espletamento della citata funzione di garanzia complessiva del corretto andamento del sistema che egli esercita, mantenendo, appunto, l'unità della Nazione. È del tutto evidente che, nell'espletamento di questi compiti, al Presidente della Repubblica deve essere assicurato il massimo di libertà di azione e di riservatezza, appunto perché alcune attività che egli pone in essere, e certamente non poco significative, non hanno un carattere formalizzato»¹⁵⁴.

«Comportan(d)o¹⁵⁵, quindi, lesione delle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica, quantomeno sotto il profilo della loro menomazione, l'avvenuta valutazione sulla rilevanza delle intercettazioni ai fini della loro eventuale utilizzazione (investigativa o processuale), la permanenza delle intercettazioni agli atti del procedimento e l'intento di attivare una procedura camerale che anche a ragione della instaurazione di un contraddittorio sul punto aggrava(va) gli effetti lesivi delle precedenti condotte».

Il Capo dello Stato, nel preannunciare il conflitto, aveva richiamato altresì le parole di Luigi Einaudi, secondo cui era «dovere del Presidente della Repubblica di evitare si pongano, nel suo silenzio o nella inammissibile sua ignoranza dell'occorso, precedenti, grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore immuni da qualsiasi incrinatura le facoltà che la Costituzione gli attribuisce»^{156, 157}.

Per il ricorrente, infatti, l'immunità funzionale di cui all'art.90

¹⁵⁴ Così a pag. 7 del ricorso.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ V. l'articolo di M. AINIS, *La sentenza della Consulta è un lascito al Presidente che verrà*, in *Corriere della sera*, 16 gennaio 2013.

Cost. «non consisterebbe solo in una irresponsabilità giuridica per le conseguenze penali, amministrative e civili eventualmente derivanti dagli atti tipici compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, ma anche in una irresponsabilità politica, diretta a garantire la piena libertà e la sicurezza di tutte le modalità di esercizio delle attribuzioni presidenziali»¹⁵⁸. Ciò sarebbe «strumentale all'espletamento degli altissimi compiti che la Costituzione demanda al Presidente della Repubblica»¹⁵⁹, affinché gli sia garantito «il massimo di libertà di azione e di riservatezza», anche perché alcune delle attività che egli pone in essere nel perseguimento delle finalità istituzionali – e di non poco significato – “non hanno un carattere formalizzato”¹⁶⁰.

L'Avvocatura dello Stato sosteneva che la necessaria ed immediata distruzione delle intercettazioni telefoniche trovava il suo fondamento negli artt. 90 della Costituzione e 7, comma 3, della legge n. 219 del 1989, mentre non era applicabile al Presidente della Repubblica, per la diversa *ratio* di tutela delle due differenti figure, l'art. 6 della legge n. 140 del 2003¹⁶¹ per i parlamentari, che possono essere sottoposti ad intercettazioni previa autorizzazione della

¹⁵⁸ Punto 1.2 del Ritenuto in fatto.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ L'art. 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato», disciplina le intercettazioni indirette o casuali di conversazioni o comunicazioni di membri del parlamento. Con la sentenza 23 novembre 2007, n. 390, in *Foro it.*, 2008, I, 13, con nota di richiami ed osservazioni di R. ROMBOLI, la Corte costituzionale ha ridotto le prerogative parlamentari in tema di intercettazioni, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, di tale legge nella parte in cui prevedevano la distruzione immediata della documentazione delle intercettazioni, anche nei casi in cui dovessero essere utilizzate nei confronti dei soggetti diversi dai parlamentari, le cui conversazioni o comunicazioni erano state intercettate. Con la sentenza n. 1/2013, la Corte ha invece escluso che la prerogativa presidenziale possa essere costruita sulla scorta di un'analogia con l'immunità assicurata ai parlamentari dall'art. 6 della legge n. 140/2003, non esistendo alcun soggetto che potrebbe conferire una autorizzazione *ex post* per la valutazione processuale di captazioni concernenti il Capo dello Stato.

Camera di appartenenza, che sola può autorizzare la utilizzazione delle intercettazioni già avvenute.

Secondo il ricorrente, pertanto, le registrazioni in contestazione non avrebbero potuto essere in alcun modo valutate, utilizzate o trascritte, dovendo essere immediatamente distrutte dal giudice, ai sensi dell'art. 271 c. p. p., in quanto eseguite al di fuori dei casi consentiti dalla legge.

In conseguenza di ciò il ricorrente chiedeva alla Corte di dichiarare «che non spetta(va) alla Procura di Palermo “omettere l'immediata distruzione delle intercettazioni telefoniche casuali di conversazioni del Presidente della Repubblica” (...), né valutarne la “(ir)rilevanza”, offrendole alla “udienza stralcio” disciplinata dall'art. 268 cod. proc. pen.»¹⁶².

Resisteva nel conflitto la Procura della Repubblica di Palermo, che contestava una tale ampiezza della ricostruzione delle prerogative presidenziali ex art. 90 Cost., che, assimilando l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica alla inviolabilità del sovrano nei regimi monarchici, urtava contro i principi dello Stato democratico-costituzionale, che rinviene nelle immunità delle garanzie funzionali.

Secondo la Procura, la corretta lettura dell'art. 90 Cost. ostava a ritenere che «l'irresponsabilità del Presidente si estend(ev)a ai reati extrafunzionali: ipotesi, questa, contraddetta – oltre che dal dato letterale – da precisi argomenti di ordine storico e sistematico (ricavabili rispettivamente dai lavori dell'Assemblea costituente e dalla disciplina recata dalla legge n. 219 del 1989), e specificamente disattesa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154 del 2004»¹⁶³.

Nel merito, la Procura sosteneva spettare ad essa valutare la rilevanza processuale delle intercettazioni delle conversazioni presidenziali, peraltro accidentali, fortuite ed inevitabili, e, conseguentemente, la loro successiva distruzione doveva avvenire mediante la procedura partecipata, nel contraddittorio fra le parti, prevista dagli artt. 268 ss. c.p.p.

¹⁶² Punto 1.4 del Ritenuto in fatto.

¹⁶³ Punto 3.4 del Ritenuto in fatto.

Da un lato, quindi, erano in gioco le prerogative del Presidente della Repubblica e la tutela della riservatezza delle sue comunicazioni, giacché «la libertà di comunicazione e di corrispondenza costituisce “un connotato essenziale dell’esercizio delle funzioni” presidenziali»¹⁶⁴, dall’altro, invece, le ordinarie esigenze processuali, stante l’obbligatorietà dell’azione penale ex art. 112 Cost. e l’assoluta mancanza di una norma o di una prassi costituzionale, che vietasse la utilizzabilità delle intercettazioni indirette od occasionali e dei relativi risultati nei confronti del Capo dello Stato.

In altri termini, la tutela dell’autonomia e dell’indipendenza del Capo dello Stato si contrapponeva alla necessità di una stretta rigidità dei criteri interpretativi delle prerogative costituzionali quali fonti derogatorie del principio di pari trattamento di tutti i cittadini di fronte alla giurisdizione, che la stessa Corte aveva in precedenza ed a più riprese affermato¹⁶⁵.

Il conflitto, giudicato ammissibile con l’ordinanza del 20 settembre 2012, n. 218¹⁶⁶, veniva fissato, in un clima di forti tensioni istituzionali¹⁶⁷, con estrema sollecitudine, così come richiesto

¹⁶⁴ Punto 4.2 del Ritenuto in fatto.

¹⁶⁵ V. ad esempio Corte cost. 13 gennaio 2004, n.24, e 19 ottobre 2009, n.262, rispettivamente in *Giur. cost.*, 2004, 370 ss., e *Giur. cost.*, 2009, 3645 ss. Fra le poche eccezioni, peraltro attinenti al «legittimo impedimento» dei parlamentari a partecipare alle udienze giudiziarie, laddove impegnati in contemporanea nelle loro funzioni, Corte cost. nn.225 del 2001, 263 del 2003, 284 del 2004 e 451 del 2005.

¹⁶⁶ Ord. 20 settembre 2012, n. 218, in *Foro it.*, 2012, I, 2920, con nota di richiami ed osservazioni di R. Romboli.

¹⁶⁷ F. CERRONE, *Presidente della Repubblica e magistratura: conflitto o leale collaborazione?*, in *Rivistaaic*, n. 4/2012, 23 ottobre 2012, rileva che «il conflitto in questione è spia di una devastante, eccezionale e drammatica crisi istituzionale che oppone Presidente della Repubblica e Magistratura ma che coinvolge anche la politica e la stampa». Secondo G. AZZARITI, *Un conflitto senza regole*, in *Il Manifesto*, 17 luglio 2012, 1, «ancora una volta, in assenza di partiti politici in grado di assumersi le proprie responsabilità (...) (devono essere) i garanti costituzionali (presidente della Repubblica e Corte costituzionale) che, in via di supplenza, sollevano la questione e daranno la soluzione politica di quali sono i limiti delle intercettazioni». Anche G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio sulla Costituzione*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2012, ritiene che «Presidente e Corte, ciascuno per la sua parte, sono entrambi “custodi della

dall'Avvocatura dello Stato¹⁶⁸, e discusso all'udienza pubblica del 4 dicembre 2012.

Con la sentenza n. 1 del 15 gennaio 2013¹⁶⁹, la Corte risolve a

Costituzione". Sarebbe un fatto devastante, al limite della crisi istituzionale, che la seconda desse torto al primo (...) Così, nel momento stesso in cui il ricorso è stato proposto, è stato già vinto».

¹⁶⁸ *Ad finem* del ricorso, reperibile in www.giurcost.org, 30 luglio 2012, l'Avvocatura aveva chiesto che, data «l'estrema delicatezza e la rilevanza delle questioni sottoposte all'esame di codesta Ecc.ma Corte, che di per sé costituiscono ragioni di urgenza», la trattazione della causa fosse «quanto più possibile sollecita». In conseguenza di ciò il Presidente della Corte, Alfonso Quaranta, ha ridotto alla metà tutti i termini del procedimento.

¹⁶⁹ Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1 (Pres. Quaranta, red. Silvestri e Frigo), in *Foro it.*, 2013, n. 2, 393 ss., con nota ed osservazioni di R. ROMBOLI. Tra i commenti, v. A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Giur. it.*, n. 1/2013, 1268; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sent. n. 1 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, in *Giur. cost.*, 2013, 50 ss.; F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, *ivi*, 54 ss.; L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, *ivi*, 59 ss.; U. DE SIERVO, *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente della Repubblica*, *ivi*, 64 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, *ivi*, 71 ss.; A. D'ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, *ivi*, 77 ss.; S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in www.forumcostituzionale.it, 16 gennaio 2013; M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, *ivi*, 5 febbraio 2013; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, *ivi*, 8 febbraio 2013; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, *ivi*, 22 febbraio 2013; A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n.1 del 2013 della Corte costituzionale*, *ivi*, 28 marzo 2013; F. VIGANÒ, *La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 16 gennaio 2013; N. GALANTINI,

favore del Capo dello Stato il conflitto sollevato nei confronti della Procura della Repubblica di Palermo, ricavando l'inviolabilità della riservatezza delle comunicazioni presidenziali dalla posizione e dal ruolo ricoperto dal Capo dello Stato nell'ordinamento.

In particolare, la Corte definisce il conflitto, dichiarando «che non spettava alla procura della repubblica presso il tribunale ordinario di Palermo di valutare la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni telefoniche del presidente della repubblica, operate nell'ambito del procedimento penale n. 11609/08» e che «non spettava alla stessa procura della repubblica di omettere di chiedere al giudice la immediata distruzione della documentazione relativa alle intercettazioni indicate, ai sensi dell'art. 271, 3° comma, c.p.p., senza sottoposizione della stessa al contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni intercettate»¹⁷⁰.

La Corte, pur ritenendo necessario il «bilanciamento tra le esigenze di giustizia e gli interessi supremi delle istituzioni, senza giungere al sacrificio né delle prime né dei secondi»¹⁷¹ e confermando la soggezione del Presidente della Repubblica alla giurisdizione penale, perviene alla conclusione che le intercettazioni di conversazioni presidenziali, benché indirette, casuali ed imprevedibili, debbano considerarsi come «eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge» e, come tali, debbano essere immediatamente distrutte dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 271, comma 3, c.p.p., e non

Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo, ivi, 19 gennaio 2013; D. CODUTI, *La sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale sullo sfondo dei rapporti tra politica e magistratura: una decisione forse inevitabile ma non priva di ombre*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 30 marzo 2013; P. FARAGUNA, *“Pronto, Napolitano?”: Il conflitto tra Presidente e Procura sulle intercettazioni del Capo dello Stato*, in *Studium iuris*, n. 11/2013, 1201 ss.; P. FERRUA, *La sentenza sulle intercettazioni “casuali” del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013, 1287 ss.; S. GIANELLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivistaaic*, n. 3/2013, 6 settembre 2013.

¹⁷⁰ Così nel dispositivo della sentenza n. 1 del 2013.

¹⁷¹ *Ad finem* del punto 13 del Cons. dir.

in udienza camerale, sentite la parti, dal G. i. p. ex artt. 268 e 269, comma 2, c.p.p., come sostenuto dalla Procura di Palermo.

I giudici costituzionali raggiungono tali conclusioni attraverso una serie di passaggi salienti, che meritano di essere evidenziati in quanto investono il ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento e la sua irresponsabilità.

La Corte dei conflitti, richiamandosi non a singole disposizioni normative costituzionali o ordinarie isolatamente considerate¹⁷²⁻¹⁷³, bensì ad una interpretazione sistematica dei precetti costituzionali¹⁷⁴, stante l'assenza di una esplicita disposizione costituzionale in proposito, muove le mosse dal principio pacifico¹⁷⁵ che «in tutte le

¹⁷² Significativo è l'*incipit* del punto 8.1 del Cons. dir.: «Al fine di decidere il presente conflitto di attribuzione, non è sufficiente una mera esegesi testuale di disposizioni normative, costituzionali od ordinarie, ma è necessario far riferimento all'insieme dei principi costituzionali, da cui emergono la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano».

¹⁷³ Per la Corte, l'interpretazione della stessa Costituzione deve essere operata «con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (punto 8.1 del Cons. dir.).

¹⁷⁴ Sulla interpretazione conforme a Costituzione Corte cost. 22 ottobre 1996, n. 356: «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali». In dottrina, *ex multis*, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001, 503 ss., specie 520-521; G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi apparsi nella rivista "Giurisprudenza costituzionale"*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, (a cura di) A. Pace, Milano, 2006, 903 ss., e ID., *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2009; F. MODUGNO, *Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione: un breve excursus*, in *Giur. it.*, 2010, 1961 ss., ed ID., *Sull'interpretazione costituzionalmente conforme*, in AA.VV., *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, (a cura di) A. Cerri, Roma, 2010.

¹⁷⁵ A partire dalla celebre sentenza del 1803 della Corte suprema americana

sedi giurisdizionali (e quindi non solo in quella costituzionale) occorre interpretare le leggi ordinarie alla luce della Costituzione, e non viceversa»¹⁷⁶.

Trattasi di affermazioni del tutto condivisibili, se non fosse per un passo successivo della sentenza, in cui i giudici costituzionali sembrano svilire l'interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, definendola «metodo primitivo sempre, (ma) lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica»¹⁷⁷.

Orbene, l'interpretazione letterale non è un metodo primitivo, ma, come esattamente rilevato dal Modugno, costituisce il metodo «primario», peraltro previsto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, a cui attingere prima di ogni altro metodo interpretativo, «se non altro perché il diritto si esprime necessariamente in linguaggio»¹⁷⁸.

Marbury v. Madison, di cui sia consentito riportare alcuni brevi passi, tratti da J. Marshall, *"Judicial review" e stato federale*, trad. it. di A. Bassi, a cura di G. Buttà, Milano, 1998: «Se allora le corti debbono tenere conto della Costituzione, e se la Costituzione è superiore ad ogni atto ordinario del potere legislativo, la Costituzione, e non l'atto ordinario, deve essere applicata nei riguardi del caso cui entrambi si riferiscono». Sottolinea nella sent. n. 1/2013 il riconoscimento del preliminare valore espansivo della Costituzione M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, cit., 2.

¹⁷⁶ Punto 8.1 del Cons. dir. V. però A. RACCA, *Il Presidente "vince" ma la Corte "non convince"*. Note a margine della sentenza n. 1/2013, in *Giur. it.*, 2013, 2002, che ricorda Corte cost. 15 aprile 2010, n. 138, in *Giur. cost.*, 2010, 1604, con nota di R. ROMBOLI, *Il diritto "consentito" al matrimonio ed il diritto "garantito" alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la Corte dice "troppo" e "troppo poco"*, laddove la Consulta, in relazione alla questione delle unioni omosessuali, afferma che i Costituenti «tennero presente la nozione di matrimonio definita dal codice civile entrato in vigore nel 1942» (punto 9 del Cons. dir.).

¹⁷⁷ Punto 10 del Cons. dir.

¹⁷⁸ Così F. MODUGNO, *Tanto rumore per nulla (o per poco?)*, in *Giur. cost.*, 2013, 1249 ss., specie 1256. Concorde P. FERRUA, *La sentenza sulle intercettazioni*

Ciò premesso, i giudici costituzionali muovono dalla teoria tradizionale del Capo dello Stato quale istituzione di garanzia, descrivendo il Presidente della Repubblica come un potere collocato «al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e (...) al di sopra di tutte le parti politiche», che «dispone (...) di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri (...), che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito»¹⁷⁹.

Sembra, a ben vedere, che i giudici costituzionali si richiamino in questa parte iniziale della decisione alla concezione classica del Presidente della Repubblica quale «quarto potere» o «potere (politicamente) neutro», di constantiana memoria¹⁸⁰, distinto dalla tradizionale tripartizione di Montesquieu, e privilegino nel Capo dello Stato quella funzione di controllo imparziale e/o di garanzia costituzionale, affermata da ben nota dottrina¹⁸¹, che disconosce una sua

“casuali” del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale, ivi, 1287 ss., specie 1290, secondo cui «è abbastanza palese il fine ultimo del discorso: la svalutazione del dato testuale, la messa al bando dell'interpretazione letterale in favore di quella sistematica – come se la seconda non presupponesse la prima – è la *condicio sine qua non* per l'operazione doppiamente additiva che la Corte si accinge a compiere sul piano della Costituzione come della legge ordinaria».

¹⁷⁹ Punto 8.2 del Cons.dir.

¹⁸⁰ B. CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, 1814, pubblicato in *Collection complète des ouvrages de Benjamin Constant*, Paris, 1818, e ID., *Principes de politique, applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, cit., contrapposto, in relazione all'esperienza della Costituzione della Repubblica di Weimar, da C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, 1931, tradotto in italiano in ID., *Il custode della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, cit., 203 ss.

¹⁸¹ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 63; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano 1971, 134 ss., in part. 162 ss.; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 111, che ritiene, però, che il Capo dello Stato «che normalmente svolge funzioni politicamente non attive, è istituzionalmente chiamato a trasformarsi in organo risolutore della paralisi della funzionalità degli organi costituzionali, cui compete

funzione "governante", seppur trasformatasi a seguito dell'avvento del maggioritario¹⁸².

Sennonché, nei passaggi successivi, la Corte sembra riaffermare un ruolo presidenziale di «magistratura di influenza» in quanto, pur costruendo il regime immunitario presidenziale sulla nozione di funzione neutrale contrapposta alla funzione di indirizzo politico, muovendo dal rilievo che tale funzione, «svolgendosi in un inestricabile intreccio di attività formali e informali, non può essere esercitata in modo efficace in assenza di un'assoluta riservatezza»¹⁸³, finisce con l'attribuire al Capo dello Stato una potenziale valenza politica, che gli consente, in situazioni di crisi sistemica, di assumere interventi di intermediazione incidenti nell'arena politica, anche ai limiti dell'ordinamento costituzionale.

La costruzione ermeneutica della Corte muove dall'art. 87, primo comma, Cost., che rinviene nel Presidente della Repubblica il rappresentante dell'unità nazionale «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repub-

la determinazione dell'indirizzo politico»; G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Sub art. 87 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, II, 1685 ss., part. 1690-1691; U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Passato e presente*, n. 71/2007.

¹⁸² S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, III, Napoli, 2004, 1213 ss., rinviene nel Capo dello Stato un organo di «mediazione» e di «arbitraggio politico» tra governo e maggioranza, da un lato, ed opposizione, dall'altro, nonché C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. Barbera, T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 23 ss., specie 43, e C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/2002, 171 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli, 2009, 569 ss.

¹⁸³ G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 39 ss., in part. 50.

blica»¹⁸⁴, per cui il Presidente è «organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia»¹⁸⁵ e, come tale, teso a garantire prestazioni di unità al sistema¹⁸⁶, vero e proprio simbolo strutturale di unità.

I poteri presidenziali, dunque, hanno “lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali”¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Punto 8.2 del Cons. dir..

¹⁸⁵ Punto 8.2 del Cons. dir..

¹⁸⁶ Qui sembra riaffiorare la tesi di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, cit., 16, secondo cui il Capo dello Stato è al contempo «custode dell'unità maggioritaria» e «dell'unità nazionale», chiamato ad offrire «prestazioni d'unità». V. anche A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 236, che, a proposito della c.d. neutralità, così si esprime: «la “neutralità”, con riferimento al presidente della Repubblica, sta semplicemente a denotare che il suo ufficio non è partitico, né è funzionalmente radicato negli orientamenti della maggioranza o, tantomeno, in quelli delle minoranze. Ma non significa affatto che il Presidente sia o debba essere una sorta di isola del sublime che emerge miracolosamente dal mare burrascoso della politica. Il suo ruolo, al contrario, è tipicamente politico e consiste essenzialmente in “prestazioni di unità”».

¹⁸⁷ *Ibidem*. La Corte cita come esempi, peraltro non necessari alla definizione del conflitto, il potere di sciogliere le Camere («per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento»), la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e l'assunzione, quale Presidente del Consiglio superiore della magistratura, di iniziative volte a garantire il corretto esercizio della funzione giurisdizionale. Al successivo punto 9 del Cons. dir. la Corte chiarisce, a mo' di esempio, che anche un atto formale, quale lo scioglimento delle Camere, è preceduto inevitabilmente da una serie di iniziative presidenziali informali. Per quanto attiene allo scioglimento anticipato delle Camere, non è dato comprendere se la Consulta abbia riconosciuto o meno la natura sostanzialmente presidenziale di tali poteri. V. al riguardo le osservazioni di C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare*, cit., 47 ss., e di M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento anticipato delle*

Con tali precisazioni la Corte, più che la concezione presidenziale quale organo monocratico neutrale ed imparziale, esalta la figura del Capo dello Stato quale sintesi delle varie componenti politiche ed istituzionali, vero snodo cruciale del sistema democratico¹⁸⁸, seppur estraneo al circuito politico parlamento-governo.

Un Capo dello Stato, quindi, attivo, dotato di poteri di influenza e di supplenza, che rappresenta unitariamente la comunità, nonostante le divisioni politiche. Un Capo dello Stato sì “potere neutro”, ma “costituzionalmente forte” quale ultima istanza di mediazione dei conflitti politici¹⁸⁹.

Una funzione presidenziale, questa, «caratterizzata da un’opera di moderazione e, persino, di intermediazione politica, la quale viene esercitata costantemente, anzi quotidianamente (e non solo nei momenti di “eccezione”)»¹⁹⁰. Ciò non toglie, quindi, che, nei momenti di crisi del sistema, il Capo dello Stato, che normalmente svolge funzioni politicamente non attive, pur senza assurgere a supremo reggitore dello Stato di espositiva memoria, sia «istituzio-

Camere, cit. In dottrina, sulla natura del potere di scioglimento anticipato delle Camere, v., per tutti, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, vol. I, *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984, e vol. II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, Milano, 1988; ID., *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, (a cura di) A. Ruggeri, Torino, 2011, 111 ss.

¹⁸⁸ A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, 295-296, definisce il Presidente della Repubblica un circuito sussidiario, cui si fa ricorso ove divenga momentaneamente indisponibile quello principale tra parlamento e governo.

¹⁸⁹ Così A. MANZELLA, *L’orologio del Colle*, in *La Repubblica*, 7 dicembre 2010.

¹⁹⁰ A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, (a cura di) A. Baldassarre, G. Scaccia, cit., 28. V. anche R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, cit., secondo cui «l’intervento del Capo dello Stato, nell’ambito di una più generale funzione di garanzia costituzionale, si esprime principalmente in un’attività di stimolo, di intermediazione politica e di garante del rispetto delle regole costituzionali relative all’assetto costituzionale».

nalmente chiamato a trasformarsi in organo risolutore della paralisi di funzionalità degli organi costituzionali, cui compete la determinazione dell'indirizzo politico», come puntualmente preconizzato da attenta dottrina¹⁹¹.

Al riguardo, la Consulta, seppur strumentalmente ai fini della decisione, ricorda che il Capo dello Stato proprio per svolgere il proprio ruolo di «garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”»¹⁹², necessita di «tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicando ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono»¹⁹³.

Per tali ragioni è indispensabile che «il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali (...), un uso discreto¹⁹⁴ di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali, (...) inestricabilmente connesse a quelle formali (...), fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, (che) implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori»¹⁹⁵, tali da non poter essere divulgati mediante dichiarazioni pubbliche.

Ebbene, tale «attività informale di stimolo, moderazione e per-

¹⁹¹ Il virgolettato è tratto da M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., 111. Vedi anche R. TONIATTI, *Il Capo dello Stato e l'interesse nazionale*, Bologna, 1992, 228 ss., secondo cui il Presidente della Repubblica deve attivarsi «in una situazione contingente o strutturale di instabilità politica che investe la funzionalità delle istituzioni e necessita di un centro di intervento».

¹⁹² Punto 8.3 del Cons. dir.. Sulla *moral suasion* presidenziale A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla “Presidenza Napolitano”*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 45.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Critica l'utilizzo da parte della Corte dell'ambiguo canone del “discreto” F. FERRARI, *Ma non era una repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *federalismi.it*, n. 13/2013, 26 giugno 2013.

¹⁹⁵ Punto 8.3 del Cons. dir.

suasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche»¹⁹⁶.

Come puntualmente rilevato da attenta dottrina¹⁹⁷, dalla sentenza n. 1 del 2013 sembra venir fuori l'immagine di un Capo dello Stato dedito, prima ancora che al compimento delle attribuzioni di cui all'art. 87 Cost., a tutta una serie di «attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, (che) implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente (...)» (e che) «possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite»¹⁹⁸.

È come se le attribuzioni formali del Capo dello Stato, elencate nel catalogo di cui all'art. 87 Cost., divengano l'occasione, se non il pretesto, per tutta un'attività informale presidenziale¹⁹⁹, seppur rivolta all'attuazione dei fini costituzionali ed espressione di garanzia costituzionale²⁰⁰.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 7 ss., specie 17.

¹⁹⁸ Punto 8.3 del Cons. dir.

¹⁹⁹ Secondo A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 275, il Capo dello Stato ha oggi una plusvalenza politica. «Questa plusvalenza del potere presidenziale non può non esprimersi come attività “non-ufficiale” dello stesso nel gioco della influenza reciproca fra gli attori politici. In questo aspetto “non-ufficiale”, anche se tutt'altro che privato, c'è la “scoperta”, che in una democrazia pluralista c'è un ambito di attività pubbliche in cui il Presidente opera come una parte, in cui è “potere” a fianco di altri “poteri” e nel quale, perciò, interagisce con essi e con ogni altro attore politico entro il complessivo processo di formazione di un'opinione politica nella sfera pubblica».

²⁰⁰ Il rilievo è tratto da O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 21 ss., specie 28, che considera tale decisione il suggello della trasformazione della funzione presidenziale di garanzia in un'attività di partecipazione sostanziale alle scelte di politica nazionale. Secondo tale Autore, «le attribuzioni formali del Capo dello Stato (...) sono l'occasione e il presupposto di una continua attività informale di potere neutro, che dovrebbe essere anch'essa rivolta a fini di garanzia: e tuttavia, in questo secondo caso possiamo solo

Secondo la Corte dei conflitti, la discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono «coessenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale» e «non si pongono in contrasto con la generale eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma costituiscono modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale – derivanti direttamente dalla Costituzione e non da altre fonti normative – dal cui mantenimento dipende la concreta possibilità di tutelare gli stessi diritti fondamentali, che in quell'equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare»²⁰¹.

Ed è proprio la riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, su cui il Presidente «deve poter contare(...), non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l'efficace esercizio di tutte»²⁰² le sue funzioni, che fa superare ai giudici costituzionali la tradizionale distinzione tra attività funzionali ed attività informali, alle prime strettamente ed inestricabilmente connesse²⁰³.

Qui la Corte dei conflitti, pur di estendere le garanzie per l'attività «funzionale» a quella «extrafunzionale» del Presidente della Repubblica, non esita a considerare tali attività contigue ed, a

presumere che sia così, poiché (...)non disponiamo di alcuno strumento per valutare la corrispondenza dell'atto al fine».

²⁰¹ *Ad finem* del punto 8.3 del Cons. dir.

²⁰² Punto 9 del Cons. dir.

²⁰³ M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Giur. cost.*, 2013, 513 ss., rileva le contraddizioni con la precedente decisione n. 154 del 2004, che aveva invece correttamente riconosciuta la necessità di «tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicitazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona» e che «l'eventuale maggiore difficoltà della distinzione non toglie che essa sia necessaria». *Contra*, M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013...*, cit., 4, ritiene tale distinzione «forse anche dannosa». Lo stesso Luciani, nell'*op. ult. cit.*, 522, evidenzia come la sentenza n. 1/2013 ci consegni l'immagine di un Presidente «interamente vocato a confinarsi in quei «palazzi della politica» (...), al centro di una rete di rapporti informali e riservati, per definizione inaccessibili dall'esterno. L'esatto opposto, mi pare, di quanto la sentenza sulla grazia aveva lasciato immaginare».

suo dire, «inestricabilmente connesse»²⁰⁴, in modo da accomunarle nel «generale divieto, desumibile dal sistema costituzionale, di intercettare le comunicazioni del Capo dello Stato»²⁰⁵ e giustificare la riservatezza presidenziale.

Per i giudici costituzionali, tale riservatezza attiene proprio, più che agli atti tipici presidenziali, a quella «potenzialmente generale»²⁰⁶ attività informale, che il Capo dello Stato è tenuto a compiere sempre, anche prima di assumere solenni atti formali quali lo scioglimento anticipato delle Camere oppure prima degli atti assunti quale Presidente del Consiglio superiore della magistratura o, ancora, del Consiglio supremo di difesa²⁰⁷.

In disparte le critiche di chi vede con sfavore l'espandersi delle funzioni presidenziali²⁰⁸, i giudici dei conflitti, per corroborare la

²⁰⁴ Punto 8.3 del Cons. dir.

²⁰⁵ Punto 11 del Cons. dir.

²⁰⁶ Così F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, cit., che critica la sentenza n. 1/2013 per aver la Corte delle leggi ricollegato la riservatezza delle comunicazioni presidenziali alle attività informali del Capo dello Stato, a prescindere dalla loro inerenza o meno alle funzioni del Presidente della Repubblica.

²⁰⁷ Sembra di rinvenire gli echi di un'antica dottrina, quale A. PIZZORUSSO, che, in *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 291, evidenziava come l'intervento presidenziale si manifesti o possa manifestarsi, «più che nella fase in cui un determinato atto assume la veste giuridico-formale, nella fase delle consultazioni che ne precedono la vera e propria formazione e che spesso non si traducono in atti formali».

²⁰⁸ Fra i tanti, emblematico il commento di C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, cit., 58, nota 16, che, nel ritenere vigente in Italia una forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale, a seguito del concorso attivo della figura presidenziale a funzioni di governo, così critica la sentenza n. 1/2013: «Quella stessa Corte costituzionale che anni fa aveva convincentemente censurato i costruttivismi interpretativi di certe argomentazioni, fa derivare dalla semplice, misurata, direi oggettiva e soprattutto statica espressione “rappresenta l'unità nazionale” (riferita al presidente dall'art. 87.1 Cost.) conseguenze rilevanti che fanno davvero del capo dello Stato repubblicano qualcosa di simile al re di un parlamentarismo dualista ottocentesco pre suffragio universale: titolare di funzioni indefinite ai limiti dell'esoterico, non solo dall'illimitata potenzialità, ma

loro decisione, sostengono che «tutti gli organi costituzionali hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, (...) (garanzia che) assume contorni e finalità specifiche (...) (nel)l'efficace e libero svolgimento, ad esempio, dell'attività parlamentare e di governo»²⁰⁹, ma tale necessità non può che essere «inderogabile» per il Presidente della Repubblica a causa della sua posizione e del suo ruolo nel sistema costituzionale italiano.

La Corte delle leggi ricorda che «le prerogative degli organi costituzionali – in quanto derogatorie del principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto alle origini dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004) – trovano fondamento nel dettato costituzionale, al quale il legislatore ordinario può dare solo stretta attuazione (sentenza n. 262 del 2009), senza aggiungere alcuna nuova deroga al diritto comune»²¹⁰. Nella specie, però, gli stessi giudici costituzionali finiscono con il riconoscere che tali deroghe al principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione, ove non espresse, possano emergere anche «in modo univoco dal sistema costituzionale (sentenza n. 148 del 1983)»²¹¹, come nel caso del pacifico riconoscimento delle immunità delle sedi degli organi costituzionali.

Né vale opporre, per il Capo dello Stato, la mancanza di norme come quelle miranti a garantire la riservatezza dei parlamentari (art. 68, comma 3, Cost.) o dei componenti del governo (art. 10 legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1²¹², ed art. 96 Cost.) in quanto proprio «il silenzio della Costituzione sul punto (è) espressivo della inderogabi-

– soprattutto – dipinte e descritte (con fin troppe parole!) come tali da poter essere esercitate *solo* a condizione di una riservatezza spinta al punto da rasentare un inedito e singolarissimo segreto presidenziale in materie quali la formazione dei governi e lo scioglimento delle Camere!».

²⁰⁹ Punto 9 del Cons. dir.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *Ibidem*. Il richiamo è alla nota Corte cost. 3 giugno 1983, n. 148, relativa allo *status* dei componenti del C.S.M. ed alla loro non punibilità.

²¹² Legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, recante «Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione».

lità (...) della riservatezza della sfera delle comunicazioni presidenziali»²¹³.

In altri termini, se l'art. 68, terzo comma, Cost. e l'art. 10 della legge cost. n. 1 del 1989²¹⁴ prevedono espressamente che i membri delle Camere ed i componenti del governo possano essere intercettati solo previa autorizzazione della Camera competente, mentre nessuna norma è prevista al riguardo per il Capo dello Stato, ciò vuol dire soltanto che il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto ad intercettazioni e gode in tal senso di una inviolabilità assoluta²¹⁵.

Quindi, la Corte, in assenza di una esplicita norma costituzionale sul punto, ricava la tutela delle comunicazioni presidenziali dalla complessiva posizione e dal ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo²¹⁶.

²¹³ Punto 9 del Cons. dir.

²¹⁴ L'art. 10 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, dispone che «Nei procedimenti per i reati indicati dall'art. 96 Cost., il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, nonché gli altri inquisiti che siano membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati non possono essere sottoposti a misure limitative della libertà personale, a intercettazioni telefoniche o sequestro o violazioni di corrispondenza ovvero a perquisizioni personali o domiciliari senza l'autorizzazione della Camera competente ai sensi dell'art. 5, salvo che siano colti nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura».

²¹⁵ Punto 9 del Cons. Dir: «la mancata previsione di atti autorizzatori simili a quelli contemplati per i parlamentari ed i ministri, e la carenza inoltre di limitazioni esplicite per categorie di reati stabilite da norme costituzionali, non possono portare alla paradossale conseguenza che le comunicazioni del Presidente della Repubblica godano di una tutela inferiore a quella degli altri soggetti istituzionali menzionati».

²¹⁶ V. al riguardo le critiche di A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla Costituzione*, cit., specie 73. Merita di essere ricordata anche Corte Cost. 12 aprile 2012, n. 87, in *Giur. cost.*, 2012, n. 2, 1209 ss., con nota di E. FURNO, *Il "caso Ruby" ed i reati ministeriali: finale di partita?*, che afferma: «Le immunità riconosciute ai pubblici poteri, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione (sentenza n. 262 del 2009) e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione. Troppo significativo, infatti, nel processo di formazione dello Stato di diritto, è

Secondo la Corte, infatti, la inderogabilità della riservatezza della sfera delle comunicazioni presidenziali «discende dalla posizione e dal ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale italiano e non può essere riferita ad una norma specifica ed esplicita, poiché non esiste una disposizione che individui un soggetto istituzionale competente ad autorizzare il superamento della prerogativa. Non si tratta quindi di una lacuna, ma, al contrario, della presupposizione logica, di natura giuridico-costituzionale, dell'intangibilità della sfera di comunicazioni del supremo garante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato»²¹⁷.

Fin qui la prima parte della decisione, che già di per sé appare discutibile e non priva, nonostante l'ampiezza e lo sforzo argomentativo, di incongruenze e contraddizioni, che minano, se non l'esito, probabilmente prevedibile, del conflitto²¹⁸, quanto meno il rigore logico e l'intima coerenza dell'intero impianto decisorio. Non a caso, qualche autorevole commentatore rinviene in tale decisione una «doppia anima», «rivolta da un lato a risolvere lo specifico caso, dall'altro a tener fermi i principi»²¹⁹.

stato il vincolo progressivo di soggezione dell'azione degli organi dello Stato al principio di legalità e dunque di piena sottoposizione al diritto, perché esso possa venire oggi anche solo in parte affievolito, per effetto di interpretazioni evolutive, che vadano nella direzione dell'ampliamento dell'area delle immunità costituzionali, oltre le previsioni della Costituzione» (punto 5.1 del Cons. dir.)

²¹⁷ Punto 9 del Cons. dir.

²¹⁸ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 428, secondo cui il Presidente della Repubblica, come la Corte, sia pure a titolo diverso è «custode della Costituzione». Per tali Autori, «è inimmaginabile che, nel giudizio da lui promosso, possa soccombere. Sarebbe un fatto contrario alla saldezza delle istituzioni costituzionali, istituzioni che entrambi sono tenuti a difendere. In questi casi, il conflitto si trasforma, di fatto, da giudizio a parità delle armi tra i contendenti, in uno strumento del presidente, imbarazzante per la Corte, per ottenerne un avallo, o una copertura». V. anche G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2012.

²¹⁹ L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, cit., 59. V. altresì G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano, rileggendo C. Cost., 1/2013*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 13, che osserva: «al confronto con le funzioni "tipiche" del parlamentare, da cui discende il regime processuale delle intercettazioni, ben se ne comprende – dall'ottica della

L'intero conflitto, infatti, era stato strutturato dall'Avvocatura dello Stato quale richiesta di una corretta interpretazione dell'art. 90 della Costituzione e del parametro integrativo dell'art. 7, comma 3, della legge n. 219 del 5 giugno 1989²²⁰, incentrando il *thema decidendi* sull'ambito di estensione della prerogativa, che si riteneva lesa in quanto «la intercettazione, l'ascolto, la valutazione, la utilizzazione o la distruzione con la procedura prevista dall'art. 268 c.p.p.»²²¹ delle conversazioni presidenziali avrebbe finito con il violare «le prerogative contemplate dall'art. 90 della Costituzione con riferimento all'insieme delle modalità attraverso le quali il Presidente della Repubblica esercita le delicate funzioni attribuitegli dalla Costituzione»²²².

D'altronde, la stessa sentenza riporta nell'esposizione in fatto la tesi dell'Avvocatura, secondo cui le intercettazioni, ancorché indirette o casuali, di conversazioni del Capo dello Stato (sarebbero) radicalmente vietate dalla legge. Tale divieto risulterebbe insito nella garanzia dell'irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (salvi i casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione), assicurata al Presidente della Repubblica dall'art. 90 Cost. in vista dell'espletamento «degli altissimi compiti che la Costituzione demanda al Presidente della Repubblica, nella sua veste di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale, intesi ad assicurare, insieme agli altri organi, il corretto funzionamento del sistema istituzionale e la tutela degli interessi permanenti della Nazione»²²³.

Corte – la ragione. Se infatti – come per il parlamentare – la Corte valorizzasse il nesso tra funzione e trattamento processuale delle attività a questa inerenti, l'inviolabilità attribuita alle conversazioni presidenziali potrebbe veder allargati oltre misura i suoi confini, estendendosi le relative conseguenze ben al di là del piano processuale entro il quale il giudice costituzionale intende restringerle».

²²⁰ L'Avvocatura Generale dello Stato aveva elevato «conflitto, ai sensi degli artt. 37 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, per violazione degli articoli 90 e 3 della Costituzione e delle disposizioni di legge ordinaria che ne costituiscono attuazione (art. 7 della legge 5 giugno 1989, n. 219), anche con riferimento all'art. 271 del codice di procedura penale».

²²¹ Così a pag. 6 del ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato.

²²² Così a pag. 6 del ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato.

²²³ Punto 1.2 del Ritenuto in fatto.

A detta del ricorrente, «ciò comporta(va) l'assoluta riservatezza di tutte le attività del Presidente della Repubblica che sono prope-deutiche e preparatorie rispetto al compimento degli atti tipici e pubblici attraverso i quali esercita formalmente i propri poteri»²²⁴ e la conseguente concezione del Capo dello Stato come soggetto del tutto immune.

La Corte, invece, pur muovendo dall'art. 90 della Costituzione e dal rilievo che la relativa immunità copre l'intera responsabilità presidenziale dal punto di vista penale, civile, amministrativo e politico, scarta l'opzione interpretativa del ricorrente per riconoscere che il Capo dello Stato non costituisce affatto un soggetto immune dalla giurisdizione penale, ma è «liberamente» perseguibile per i reati commessi fuori dall'esercizio delle sue funzioni.

Anzi, proprio «la perseguibilità del Capo dello Stato per i delitti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione rende necessario che, allo scopo di accertare così gravi illeciti penali, di rilevanza non solo personale, ma istituzionale, possano essere utilizzati anche mezzi di ricerca della prova particolarmente invasivi, come le intercettazioni telefoniche»²²⁵.

In tali gravi ipotesi la legge n.219 del 1989 ed, in particolare, l'art. 7, commi 2 e 3, di tale legge attuativa del disposto costituzionale prevede che l'intercettazione delle conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica sia possibile solo previa autorizzazione dell'apposito Comitato parlamentare²²⁶ e dopo che la Corte costituzionale abbia sospeso il Capo dello Stato dalle sue funzioni: quindi, «un'eccezione, stabilita con legge ordinaria, al generale divieto, desumibile dal sistema costituzionale, di intercettare le comunicazioni del Capo dello Stato»²²⁷.

Secondo la Consulta, ciò comporta «la conclusione che la ga-

²²⁴ Così a pag. 7 del ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato.

²²⁵ Punto 11 del Cons. dir.

²²⁶ Tale Comitato parlamentare, previsto dall'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, recante le «Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale», è formato dai componenti della giunta del Senato della Repubblica e da quelli della giunta della Camera dei deputati per le autorizzazioni a procedere in base ai rispettivi regolamenti.

²²⁷ Punto 11 del Cons. dir.

ranza prevista perfino per le indagini concernenti i delitti più gravi sul piano istituzionale implic(hi) che, per tutte le altre fattispecie, non si possa ipotizzare un livello di tutela inferiore»²²⁸.

Ai giudici costituzionali appare ininfluenza, per la determinazione della latitudine della tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali e, quindi, ai fini della decisione del conflitto, la distinzione tra reati funzionali ed extrafunzionali²²⁹, «giacché l'interesse costituzionalmente protetto non è la salvaguardia della persona del titolare della carica, ma l'efficace svolgimento delle funzioni di equilibrio e raccordo tipiche del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, fondato sulla separazione e sull'integrazione dei poteri dello Stato»²³⁰.

Quindi, per la Consulta, il divieto di intercettazioni telefoniche non è ristretto ai soli reati funzionali, per i quali vige l'irresponsabilità tranne le ipotesi di cui all'art. 90 Cost., ma comprende anche i reati extrafunzionali, per i quali vige, invece, la piena responsabilità del Capo dello Stato.

E qui un ulteriore colpo al ricorso, strutturato dall'Avvocatura sulla base dell'art. 90 Cost. e sull'ampiezza dell'irresponsabilità presidenziale, laddove la Corte ritiene la distinzione tra i reati ascrivibi-

²²⁸ *Ibidem. Contra*, nel senso che dall'art. 7 non possa ricavarsi un divieto di intercettazioni del Presidente per i reati comuni, R. ORLANDI, *Le parole del Presidente (a proposito del conflitto fra Presidenza della Repubblica e Procura di Palermo circa il destino di comunicazioni casualmente intercettate)*, in AA. VV., *Il Presidente intercettato. Amicus Curiae*, Torino, 2012, e/o in www.forumcostituzionale.it, 21 ottobre 2012, e D. GALLIANI, *Il difficile conflitto: le intercettazioni al pari delle esternazioni?*, cit., 9.

²²⁹ V. i rilievi di D. BUTTURINI, *Lo status del Presidente della Repubblica: spunti di riflessione dalla sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, n. 1/2013, 223 ss., specie 234, ove osserva che il divieto di intercettazione delle comunicazioni presidenziali «si espone sicuramente a critica nel passaggio in cui trascura, per proteggere le attività presidenziali informali, la distinzione fra sfera funzionale e sfera extrafunzionale del Presidente, finendo con l'assorbire la seconda nell'ambito di applicazione della prima in nome di una tutela assoluta della riservatezza e dell'immunità a copertura delle funzioni del Capo dello Stato» sulla base dell'assunto che «la tutela delle attività informali è il fine che rende funzionale qualsiasi conversazione presidenziale».

²³⁰ Punto 12 del Cons. dir.

li al Capo dello Stato del tutto irrilevante nell'ambito del conflitto, considerato che «il tema della responsabilità penale del Presidente della Repubblica resta estraneo all'odierno giudizio», dovendosi invece procedere al «necessario bilanciamento tra le esigenze di giustizia e gli interessi supremi delle istituzioni, senza giungere al sacrificio né delle prime né dei secondi»²³¹.

Al tempo stesso i giudici dei conflitti, nel riconoscere nella specie l'irrilevanza²³² della distinzione tra intercettazioni dirette, indirette e casuali²³³, disattendono anche la tesi, invocata dalla resistente Procura, che sosteneva la legittimità delle intercettazioni e della loro utilizzazione processuale sulla base dell'assunto che “quanto è

²³¹ Entrambi i passi del virgolettato sono ripresi dal punto 13 del Cons. dir..

²³² Per la Corte, la distinzione tra intercettazioni dirette, indirette e casuali rileverebbe solo ai fini di una eventuale responsabilità, «giacché diversa è la posizione di chi deliberatamente interferisce in modo illegittimo nella sfera di riservatezza di un organo costituzionale e di chi si trovi occasionalmente di fronte ad una conversazione captata nel corso di una attività di controllo legittimamente mirata verso un altro soggetto» (punto 14 del Cons. dir.). Le intercettazioni dirette sono quei controlli mirati all'ascolto del soggetto munito della prerogativa, le indirette sono quelle che, pur non riguardando le utenze in uso al soggetto immune, sono comunque mirate a captarne le comunicazioni a causa del suo rapporto con la persona assoggettata al controllo, e quelle casuali sono gli ascolti intervenuti accidentalmente in esito all'intercettazione disposta a carico di un soggetto non immune.

²³³ V., per quanto attiene alle indagini nei confronti dei parlamentari o di membri del governo, Corte cost. nn. 113 e 114 del 25 marzo 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 1261 ss., con note di L. FILIPPI, *La Consulta distingue tra intercettazioni fortuite e mirate nei confronti del parlamentare e ammonisce contro le motivazioni “implausibili”*, ivi, 1270 ss., e di D. NEGRI, *Intonazioni lontane dalla sentenza capostipite, nella coppia di pronunce con cui la Corte costituzionale riprende il tema delle intercettazioni “indirette” relative a parlamentari*, ivi, 2702 ss., nonché Corte cost. 23 novembre 2007, n. 390, in *Giur. cost.*, 2007, 4367, con note di V. GREVI, *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni “indirette” (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del parlamento*, ivi, 4385, di N. ZANON, *Il regime delle intercettazioni “indirette” e “occasional” fra principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e tutela della funzione parlamentare*, in *federalismi.it*, 5 dicembre 2007, e di G. GIOSTRA, *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una dead rule walking*, in *www.forumcostituzionale.it.*, e/o in *Cass. pen.*, n. 1/2008.

fortuito non può formare oggetto di divieto»²³⁴, non essendovi peraltro alcuna norma che prescriva l'immediata cessazione dell'ascolto di una registrazione legittimamente disposta, nell'ipotesi di captazione di un'intercettazione con un soggetto immune²³⁵.

Secondo la Corte, la tutela delle funzioni e delle prerogative del Capo dello Stato e, quindi, la tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali «non è l'espressione di una presunta – e inesistente – immunità del Presidente per i reati extrafunzionali, ma consiste nell'essenziale protezione delle attività informali di equilibrio e raccordo tra poteri dello Stato, ossia tra soggetti che svolgono funzioni, politiche o di garanzia, costituzionalmente rilevanti»²³⁶.

Se così è, «allora si deve riconoscere che il livello di tutela non si abbassa per effetto della circostanza, non prevista dagli inquirenti e non conosciuta ovviamente dallo stesso Presidente, che l'intercettazione non riguardi una utenza in uso al Capo dello Stato, ma quella di un terzo destinatario di indagini giudiziarie»²³⁷.

Ora, se è vero che l'intercettazione casuale non è prevedibile, né, tanto meno, evitabile, è altrettanto vero che, quando essa si verifichi, «si impone alle autorità che hanno disposto ed effettuato le captazioni l'obbligo di non aggravare il *vulnus* alla sfera di riservatezza delle comunicazioni presidenziali, adottando tutte le misure necessarie e utili per impedire la diffusione del contenuto delle intercettazioni»²³⁸.

È chiaro, per la Consulta, che, «specie ai livelli di protezione assoluta che si sono riscontrati riguardo alle comunicazioni del Presidente della Repubblica, già la semplice rivelazione ai mezzi di in-

²³⁴ Punto 14 del Cons. dir.

²³⁵ Sottolineano l'assenza di una disciplina normativa espressa al riguardo G. AZZARITI, *Un conflitto senza regole*, in *Il Manifesto*, 17 luglio 2012; M. LUCIANI, *Se il conflitto è inevitabile*, in *l'Unità*, 17 luglio 2012; U. DE SIERVO, *Ristabilire il senso del limite*, in *La Stampa*, 17 luglio 2012; G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2012; G. FERRARA, *Le ragioni del diritto (e del conflitto)*, in *Il Manifesto*, 21 luglio 2012.

²³⁶ Punto 14 del Cons. dir.

²³⁷ Punto 14 del Cons. dir.

²³⁸ *Ibidem*.

formazione dell'esistenza delle registrazioni costituisca un *vulnus* che deve essere evitato»²³⁹.

«Se poi si arrivasse ad intraprendere iniziative processuali suscettibili di sfociare nella divulgazione dei contenuti delle stesse comunicazioni, la tutela costituzionale, di cui sinora si è trattato, sarebbe irrimediabilmente e totalmente compromessa. Doveri dei giudici – soggetti alla legge, e quindi, in primo luogo, alla Costituzione – è quello di evitare che ciò possa accadere e, quando ciò casualmente accada, di non portare ad ulteriori conseguenze la lesione involontariamente recata alla sfera di riservatezza costituzionalmente protetta»²⁴⁰.

In altri termini, se la posizione ricoperta dal Capo dello Stato nell'assetto costituzionale richiede una completa riservatezza delle sue attività informali di equilibrio e di raccordo tra i poteri dello Stato, in quanto prodromiche ed intrinsecamente connesse all'esercizio dei suoi poteri formali, siccome non vi è alcun modo per impedire che il Presidente possa essere casualmente oggetto di intercettazioni telefoniche, allorché queste avvengano, il giudice deve disporre la distruzione della documentazione di tale intercettazioni, di cui è vietata l'utilizzazione perché eseguite al di fuori dei casi previsti dalla legge²⁴¹.

È questa la vera posta in gioco del conflitto²⁴² ovvero la reale materia del contendere in quanto la Procura di Palermo aveva reso noto che la distruzione delle intercettazioni presidenziali avrebbe

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ S. GIANELLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 30.

²⁴² A. D'ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, cit., 80, che così individua lo scopo concreto del conflitto: «imporre più che alla Procura – e comunque non solo a quell'Ufficio – l'immediata distruzione delle note telefonate, evitando l'udienza camerale disciplinata dall'art. 268, c.p.p.». Anche A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Giur. it.*, 2013, 1268 ss., in part. 1270, sottolinea come il vero oggetto del contendere stia nell'ultimo paragrafo della motivazione (n.16 del Cons. dir.).

dovuto seguire l'ordinario iter processuale, con conseguente loro pubblica propalazione.

Come puntualmente rilevato dalla dottrina²⁴³, il pregiudizio paventato dal Presidente della Repubblica, stante la pacifica irrilevanza penale delle sue conversazioni, era costituito dalla distruzione di quanto occasionalmente captato dalla Procura nell'apposita udienza stralcio «partecipata» di cui all'art. 268 c.p.p.²⁴⁴, che avrebbe in concreto reso di pubblico dominio quanto invece doveva rimanere nelle intenzioni presidenziali riservato e confidenziale²⁴⁵.

Qui la Corte chiude il cerchio: una volta affermato l'obbligo per l'autorità giudiziaria di distruggere «nel più breve tempo»²⁴⁶ le registrazioni casualmente effettuate delle conversazioni presidenziali, nega l'applicabilità alla fattispecie degli artt. 268 e 269 c.p.p. ipotizzata dalla Procura, in quanto, «nella dimensione propria e prevalente delle tutele costituzionali», «l'adozione delle procedure indicate vanificherebbe totalmente e irrimediabilmente la garanzia della riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica»²⁴⁷.

²⁴³ R. ORLANDI, *Le parole del Presidente (a proposito del conflitto fra Presidenza della Repubblica e Procura di Palermo, circa il destino di comunicazioni casualmente intercettate)*, cit., sottolinea che «il pregiudizio si concreterebbe nella loro divulgazione, non nella loro utilizzazione processuale».

²⁴⁴ Punto 5 del Cons. dir.: «La lesione temuta – e che l'odierno conflitto mira a scongiurare – si connette anche, e prima di tutto, alla rivelazione del contenuto dei colloqui presidenziali ad ulteriori soggetti (e, in particolare, a soggetti privati, quali i difensori delle parti) che inevitabilmente deriverebbe dal ricorso alle procedure di cui agli artt. 268 e 269 cod. proc. pen., con il conseguente rischio di una loro generale propalazione».

²⁴⁵ V. ANGIOLINI, *Il Presidente, le intercettazioni e la Corte: quando il topolino partorisce la montagna il parto è difficile*, in *Corr. giur.*, n. 4/2013, 449 ss., osserva: «che questa, e solo questa, fosse effettivamente, la materia del contendere, è tra l'altro confermato, nella sent. n. 1 del 2013, quando la Corte riassume, interpretandola, il senso della domanda della ricorrente Presidenza della Repubblica: “il ricorrente – come confermato dall'Avvocatura dello Stato nella propria memoria – ha inteso dolersi del fatto che la resistente non abbia prontamente promosso la distruzione del materiale, facendone istanza al giudice”».

²⁴⁶ Punto 15 del Cons. dir.

²⁴⁷ *Ibidem*.

I giudici costituzionali, stante il difetto di apposita disciplina, rinvencono la norma processuale da applicare nell'art. 271, comma 3, c.p.p., che prevede che il giudice disponga la distruzione delle intercettazioni «eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge», senza (necessità di) garantire il contraddittorio nella relativa udienza²⁴⁸, in quanto «le intercettazioni delle conversazioni del Presidente della Repubblica ricadono in tale ampia previsione, ancorché effettuate in modo occasionale»²⁴⁹.

Quanto alla procedura da seguire, la Corte ricorda che l'inutilizzabilità delle intercettazioni può derivare dalla inosservanza delle regole procedurali, ma anche, come nella specie, da «intercettazioni non utilizzabili per ragioni sostanziali, derivanti dalla violazione di una protezione “assoluta” del colloquio per la qualità degli interlocutori o per la pertinenza del suo oggetto»²⁵⁰.

Il *dictum* della Consulta è finalizzato ad evitare l'«accesso delle altre parti del giudizio, con rischio concreto di divulgazione dei contenuti del colloquio anche al di fuori del processo, (che) vanificherebbe l'obiettivo perseguito, sacrificando i principi e i diritti di rilievo costituzionale che si intende salvaguardare»²⁵¹.

Dunque, «le intercettazioni oggetto dell'odierno conflitto devono essere distrutte, in ogni caso, sotto il controllo del giudice, non essendo ammissibile, né richiesto dallo stesso ricorrente, che alla distruzione proceda unilateralmente il pubblico ministero. Tale controllo è garanzia di legalità con riguardo anzitutto alla effettiva riferibilità delle conversazioni intercettate al Capo dello Stato, e

²⁴⁸ L. FILIPPI, *La riservatezza delle comunicazioni del presidente della repubblica*, in *www.archiviopenale.it*, n. 1/2013, 8, ricorda Corte cost. n. 173 del 2009, che stabilì invece la necessità dell'udienza camerale, nel contraddittorio tra le parti, per procedere alla distruzione di documenti illegalmente acquisiti, ma giustifica tale diversità, trattandosi in quel precedente di documenti che costituivano corpi di reato, esplicitamente esclusi dalla previsione di cui all'art. 271, comma 3, c.p.p.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ibidem*.

quindi, più in generale, quanto alla loro inutilizzabilità, in forza delle norme costituzionali ed ordinarie fin qui citate»²⁵².

Fin qui la motivazione della Corte regolatrice dei conflitti, che esplicita, con fin troppe parole, le *rationes decidendi*, che l'hanno portata ad accogliere il ricorso del Capo dello Stato.

Sennonché, la Corte, non paga di aver creato la nuova prerogativa della «riservatezza assoluta» di tutte le comunicazioni presidenziali²⁵³ ed il conseguente obbligo della loro immediata distruzione²⁵⁴, chiude la decisione in modo imprevisto, improvvido e del tutto incoerente con le premesse, contraddicendo inaspettatamente le conclusioni a cui essa stessa era pervenuta.

Sarebbe stato sufficiente al riguardo che la Corte, nella parte dispositiva, si fosse limitata a statuire che «non spettava alla stessa Procura della Repubblica di omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della documentazione relativa alle intercettazioni indicate, ai sensi dell'art. 271, comma 3, del codice di procedura penale, senza sottoposizione della stessa al contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni intercettate», perché la decisione apparisse meno contraddittoria ed incerta.

Invece, la Corte, a chiusura della motivazione, aggiunge: «Ferma restando la assoluta inutilizzabilità, nel procedimento da cui

²⁵² Così l'*incipit* del punto 16 del Cons. dir. Resta sullo sfondo la problematica della tutela del diritto di difesa dei soggetti indagati o imputati, laddove le prove da distruggere siano ad essi favorevoli.

²⁵³ Parlano di funzione normogenetica della Corte G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2012, e A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, cit., 1269 ss., secondo cui la Corte manipola la norma, creando, di fatto, una normativa nuova e diversa rispetto a quella preesistente al conflitto: il che non rientra nei poteri del giudice dei conflitti.

²⁵⁴ A. ANZON DEMMIG, *La motivazione del ricorso presidenziale contro la Procura della Repubblica di Palermo: qualche osservazione critica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2, o in *Rivistaaic*, n. 4/2012, 13 novembre 2012, evidenzia nel ricorso presidenziale l'idea che il Capo dello Stato «goda di una immunità assoluta dalla giurisdizione, non diversa dalla "inviolabilità" del Re nel regime monarchico e dalla generale irresponsabilità tipica di tutti gli organi costituzionali "sovrani" di orlandiana memoria».

trae origine il conflitto, delle intercettazioni del Presidente della Repubblica, e, in ogni caso, l'esclusione della procedura camerale "partecipata", l'Autorità giudiziaria dovrà tenere conto della eventuale esigenza di evitare il sacrificio di interessi riferibili a principi costituzionali supremi: tutela della vita e della libertà personale e salvaguardia dell'integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica (art. 90 Cost.). In tali estreme ipotesi, la stessa Autorità adotterà le iniziative consentite dall'ordinamento»²⁵⁵.

Coglie nel segno allora la Carlassare quando rileva la «doppia anima» della sentenza, che, dopo aver risolto il conflitto in favore del Capo dello Stato, nella sua ultima parte «quasi neutralizza la prima lasciando tutto praticamente invariato»²⁵⁶.

E come se i giudici costituzionali, una volta data ragione al Presidente della Repubblica nel caso concreto loro sottoposto, consci di aver aperto una breccia foriera di gravide conseguenze, si lascino le mani libere per non pregiudicare ogni futura decisione²⁵⁷.

In realtà, la Corte regolatrice dei conflitti, nel tentativo di stemperare la portata del *decisum*, lascia intravedere la possibilità per l'autorità giudiziaria, di fronte "a principi costituzionali supremi: (quali la) tutela della vita e della libertà personale e (la) salvaguardia dell'integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica"²⁵⁸, di adottare «le iniziative consentite dall'ordinamento»²⁵⁹ e, quindi, di superare anche la riconosciuta «riservatezza assoluta» delle comunicazioni presidenziali.

²⁵⁵ *Ad finem* del punto 16 del Cons. dir.

²⁵⁶ L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, cit., 59-60.

²⁵⁷ Parla di una chiusa «sorprendente e felicemente incoerente» A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., 72; di «una sorta di clausola di salvaguardia» S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, cit., 4; di «criptico passaggio conclusivo» F. VIGANÒ, *La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo*, cit., 5.

²⁵⁸ Punto 16 del Cons. dir..

²⁵⁹ *Ibidem*.

In altri termini, la riservatezza e la segretezza²⁶⁰, che devono comunque circondare le funzioni presidenziali²⁶¹, sono destinate a cedere il passo solo dinanzi alla Corte costituzionale in veste di giudice esclusivo dei reati presidenziali di alto tradimento ed attentato alla Costituzione²⁶², a seguito di gravissimi illeciti del Capo dello Stato, oppure dinanzi all'autorità giudiziaria a fronte di non meglio individuati «*principi costituzionali supremi*» quali potrebbero essere, ad esempio, valori costituzionali indisponibili e prevalenti sulla riservatezza delle comunicazioni intercettate.

In definitiva, quindi, anche i poteri riservati del Capo dello Stato non costituiscono un privilegio della persona, ma sono connessi alle funzioni presidenziali e soggetti ad un bilanciamento con i principi supremi della tutela della vita, della libertà personale e dell'integrità delle istituzioni repubblicane²⁶³.

Che cosa resta allora della sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale?

Quale è il portato di tale storica decisione, che, nel tentativo di porre ordine in un regime sinora inesplorato, qual è quello delle intercettazioni telefoniche casuali del Capo dello Stato, ridisegna la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento?

Di certo, la Corte riafferma la sottoposizione del Presidente della Repubblica alla giurisdizione penale, precisando che anche per i

²⁶⁰ Sulle argomentazioni adoperate dalla Corte, v. A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 27 marzo 2013, 6 ss., reperibile anche in *forumcostituzionale.it.*, 28 marzo 2013.

²⁶¹ Per M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sent. n. 1 del 2013...*, cit., 52, stando all'interpretazione data dalla Corte, si deve ritenere che, «quando lo svolgimento di questa attività corrisponda ad un rilevante interesse pubblico, il principio di riservatezza dovrebbe assumere un valore assoluto: si pensi ad attività riguardanti le relazioni internazionali, le esigenze della difesa, il mantenimento dell'ordine pubblico, provvedimenti volti ad affrontare improvvise conseguenze di crisi economiche e finanziarie».

²⁶² G.L. CONTI, *Democracy italian style (Ancora su Corte cost.1/2013)*, in *www.JusBox.it*, 20 gennaio 2013.

²⁶³ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 299, nota 32.

reati extrafunzionali egli è assoggettato alla medesima responsabilità penale che grava su tutti i cittadini.

Al tempo stesso, però, la Consulta, dal silenzio della Costituzione e della legge ordinaria ricava, mediante il ricorso forse fin troppo disinvolto all'interpretazione sistematica del testo costituzionale e della legge n. 219/1989, «una garanzia personale che, in tema di captazione di conversazioni, sfocia in una immunità funzionale ed assoluta in capo al Presidente della Repubblica»²⁶⁴.

Quel che i giudici costituzionali vietano, in modo assoluto, sono invece gli «strumenti invasivi di ricerca della prova, quali sono le intercettazioni telefoniche, che finirebbero per coinvolgere, in modo inevitabile e indistinto, non solo le private conversazioni del Presidente, ma tutte le conversazioni, comprese quelle necessarie per lo svolgimento delle sue essenziali funzioni istituzionali»²⁶⁵.

Per la Corte, infatti, «(...) la ricerca della prova riguardo ad eventuali reati extrafunzionali deve avvenire con mezzi diversi (documenti, testimonianze ed altro), tali da non arrecare una lesione alla sfera di comunicazione costituzionalmente protetta del Presidente»²⁶⁶.

Ove mai, però, tali intercettazioni, seppur casualmente effettuate, si siano ugualmente verificate, spetterà all'autorità giudiziaria procedere alla loro immediata distruzione, tranne che nelle ipotesi di illeciti funzionali ex art. 90 Cost. o, comunque, di reati presidenziali extrafunzionali a fronte di valori costituzionali ritenuti prevalenti.

Ma, per fare ciò, l'autorità giudiziaria dovrà prima di tutto «valutarne la rilevanza al fine di verificare se da essa possa desumersi il coinvolgimento del Capo dello Stato nei reati di alto tradimento o di attentato alla Costituzione, ovvero, *a fortiori*, nel compimento di reati extrafunzionali»²⁶⁷: il tutto in palese e stridente contraddizione con la prima parte del dispositivo della sentenza n. 1/2013, che di-

²⁶⁴ D. BUTTURINI, *Lo status del Presidente della Repubblica: spunti di riflessione dalla sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, cit., 238.

²⁶⁵ Punto 13 del Cons. dir..

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ F. MODUGNO, *Tanto rumore per nulla (o per poco?)*, cit., 1284.

chiara non spettare alla «Procura della Repubblica (...) di valutare la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica».

Non a caso, un'attenta dottrina²⁶⁸ ha osservato che, se «la compromissione di altri beni costituzionali (...) sia ragionevolmente già ipotizzabile in base ad intercettazioni casuali legalmente effettuate (...), non s'intende da quale interferenza indebitamente molesta dovrebbe essere protetto il Capo dello Stato per un'azione già consumatasi, potendo qui piuttosto *de plano* prevalere la salvaguardia del generale sistema democratico, che non potrebbe ammettere, se non in via eccezionale e per motivi congrui e dichiarati (non è forse già il caso degli eventuali reati funzionali diversi da quelli indicati nell'art. 90 Cost.?) nemmeno casualmente situazioni di privilegio, e non tanto per un esasperato *fiat iustitia et pereat mundus*, quanto per insopprimibili ragioni di coerenza e credibilità del sistema stesso».

Di tutti i passaggi salienti della sentenza n. 1/2013, questo di certo è il più contraddittorio ed ambiguo²⁶⁹, che non può che lasciare, per la sua manifesta incoerenza con la restante parte della decisione, l'amaro in bocca.

La riconosciuta inderogabilità della sfera delle comunicazioni presidenziali e la conseguente accresciuta irresponsabilità del Capo dello Stato, che costituiscono il portato della pur condivisibile decisione costituzionale, avrebbero meritato forse meno parole ma più intima coerenza, per cui la sentenza, nonostante l'apprezzabile sforzo argomentativo dei giudici costituzionali, lascia inappagati proprio a causa delle sue motivazioni contraddittorie e non sempre logicamente concatenate.

Una tappa, quindi, importante, se non storica²⁷⁰, che accresce i poteri presidenziali ben oltre la precedente decisione n.200 del

²⁶⁸ P. COSTANZO, *Postilla*, in *Rass. parl.*, n. 1/2013, 243 ss.

²⁶⁹ Da indiscrezioni trapelate dal Palazzo della Consulta sembra che i giudici costituzionali si siano profondamente divisi nella discussione di tale passo, approvandolo con una maggioranza di stretta misura.

²⁷⁰ Il conflitto è stato definito eccezionale da molti commentatori (U. DE SIERVO, *Ristabilire il senso del limite*, in *La Stampa*, 17 luglio 2012; M. AINIS, *Le istituzioni e le persone*, in *Corriere della sera*, 17 luglio 2012; G. AZZARITI, *Il*

2006, che ha ricostruito il potere di grazia quale prerogativa squisitamente presidenziale²⁷¹, nel nuovo tentativo della Corte costituzionale di perimetrare le trasformazioni della figura e del ruolo della suprema carica istituzionale alla luce del complesso ordito costituzionale.

Sulla scorta, cioè, di una interpretazione «valorizzante» dei poteri presidenziali, destinata ad assurgere quasi a «diritto vivente»²⁷²,

confitto senza regole, in *Il Manifesto*, 17 luglio 2012), come nota A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte Costituzionale*, cit., 2, evidenziando come tale decisione non chiarisca l'esercizio di un singolo potere presidenziale, ma investa la stessa definizione del ruolo costituzionale del Capo dello Stato e la sua irresponsabilità.

²⁷¹ Riconosce al Capo dello Stato in via esclusiva il potere di concedere la grazia quale misura essenzialmente a carattere umanitario, annoverandola tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, la cit. Corte cost. 18 maggio 2006, n. 200, di cui *supra*, con note di M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, n.2/2007, 6 ss.; T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere*, in *www.forumquadernicostituzionale.it*; M. TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, *ibid.*; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, *ibid.* Per una panoramica delle posizioni dottrinarie, v. i contributi racchiusi nel volume AA.VV., *La grazia contesa. Titorarietà ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2006, e R. ROMBOLI, *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in AA. VV., *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di A. Pizzorusso*, Torino, 2005, 226 ss., nonché A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)* in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 139 ss. In particolare, secondo tale decisione «risulta evidente la necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, “rappresentante dell'unità nazionale” estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza» (punto 7.1 Cons. dir.).

²⁷² Giustamente osserva R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo ... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in *La giustizia costituzionale fra*

la Corte costituzionale finisce con il riconoscere al Presidente della Repubblica «la possibilità di attivare tutte le potenzialità che la Costituzione offre – e, talvolta, anche oltre – per salvaguardare le istituzioni e la comunità nazionale»²⁷³.

Sullo sfondo sembra comunque emergere la necessità che il legislatore, costituzionale ed ordinario, affronti *funditus* il tema delle prerogative presidenziali e dei limiti alla loro tutela, onde chiarire in via definitiva ciò a cui la Corte costituzionale, con l'evidente deficit motivazionale della sentenza n. 1/2013, non ha saputo dare adeguate risposte²⁷⁴.

3. Il Presidente della Repubblica e la nomina dei ministri nel procedimento di formazione del governo

3.1. Il «caso Savona»

Le vicende che nella XVIII legislatura hanno accompagnato la nascita del primo governo Conte (1° giugno 2018-20 agosto 2019) hanno toccato il punto di maggior crisi quando il Presidente incaricato, il prof. Giuseppe Conte, dopo soli quattro giorni dall'affidamento dell'incarico (23 maggio 2018), ha rimesso il mandato ricevuto dal Presidente della Repubblica²⁷⁵, avendo registrato la

memoria e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale, (a cura di) P. Carnevale, C. Colapietro, Torino, 2008, 110, che da tale sintagma dai «confini sempre abbastanza vaghi della sua definizione, (per cui) ne è(ra) derivato, in capo alla Corte, un ampio margine di discrezionalità».

²⁷³ M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., 45.

²⁷⁴ T.F. GIUPPONI, *L'inviolabilità del Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, n. 4/2013, 1357.

²⁷⁵ Il prof. Conte rinunciava al mandato di formare il governo a causa dell'indisponibilità a proporre un nome diverso dall'indicato prof. Savona per il ministero dell'Economia e delle Finanze. A tale rinuncia faceva seguito l'incarico affidato ad un tecnico, Carlo Cottarelli, il cui unico sbocco sembrava essere un governo elettorale. Dopodiché, il Movimento Cinque Stelle e la Lega ritornavano sulle proprie decisioni ed accoglievano la richiesta presidenziale di spostare il

mancata condivisione presidenziale per la nomina al dicastero dell'Economia e delle Finanze del prof. Paolo Savona²⁷⁶, sostenitore di posizioni euroscettiche e autore di un *pamphlet* su un piano di riserva per l'uscita dell'Italia dall'euro²⁷⁷.

Da ciò i contrasti tra gli interpreti e le divisioni della dottrina sulla natura e sulla estensione dei poteri presidenziali, in ordine alle proposte di nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato, nell'ambito della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione ed arricchita dalle prassi, dalle convenzioni e dalle consuetudini costituzionali.

3.2. *Il dibattito dottrinario*

Da un lato, a difesa dell'operato del Presidente Mattarella si sono schierati quattordici costituzionalisti di scuola fiorentina²⁷⁸, che, richiamando la nota tesi di Paolo Barile sull'indirizzo politico costituzionale²⁷⁹, dallo stesso Autore poi ridimensionata²⁸⁰, hanno soste-

contestato accademico ad altro dicastero, pur di giungere alla formazione di un governo politico, definito il "governo del cambiamento".

²⁷⁶ V. la *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il prof. Giuseppe Conte* del 27 maggio 2018, il cui testo è reperibile dal sito istituzionale della Presidenza della Repubblica www.quirinale.it.

²⁷⁷ P. SAVONA, *Guida pratica all'uscita dall'Euro*, 3 ottobre 2015, reperibile in <https://scenarieconomici.it>, ispirata al pensiero dell'economista britannico "pro-Brexit" Roger Bootle.

²⁷⁸ Trattasi di Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Stefano Merlini, Roberto Zaccaria, Stefano Grassi, Maria Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani, Massimo Carli, Orlando Roselli, Giovanni Tarli Barbieri, Andrea Simoncini, Andrea Cardone e Duccio Traina.

²⁷⁹ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 295 ss., specie 308, nonché ID., *Presidente della Repubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 715 ss., che, sulla scia di P. CALAMANDREI, *Il Ponte*, n. 6/1955, 810-811, considera il Capo dello Stato quale organo titolare di un «*indirizzo politico generale o costituzionale*», finalizzato all'attuazione dei fini permanenti previsti dalla Costituzione, contrapposto all'«*indirizzo politico contingente, di maggioranza*» di parlamento e governo, tendente ad attuare la Costituzione solo in quelle parti ritenute (ad esso) congeniali.

²⁸⁰ P. BARILE, *Intervento*, in AA. VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A*

nuto la piena legittimità dell'operato presidenziale. Per costoro, infatti, nella nomina dei ministri, «l'ultima parola spetta al Capo dello Stato il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni»²⁸¹.

Dall'altro, invece, si sostiene che il Capo dello Stato avrebbe indebitamente effettuato «un'entrata a gamba tesa» nell'indirizzo politico del governo²⁸², sovrapponendo un proprio indirizzo a quello del nascente governo, in quanto «la valutazione sulla linea economica (...) sfugge alle prerogative presidenziali»²⁸³. Per costoro, la proposta di nomina di un ministro da parte del *premier* sarebbe obiettabile dal Presidente della Repubblica solo per gravi ragioni di legittimità relative a conflitti di interesse o motivi di opportunità

quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines, a cura di M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura, Milano, 1988, 111 ss.

²⁸¹ Secondo costoro, «La sua interpretazione di quello che nelle condizioni date rappresenta il superiore interesse nazionale può certo prestarsi a critiche (...) ma non sul piano del rispetto della Costituzione». Ritengono legittimo il rifiuto presidenziale di nominare il ministro proposto M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018 («l'adozione di un atto nella forma – appunto – del decreto del Presidente della Repubblica implica anche la sostanza del coinvolgimento della volontà dello stesso Presidente, sicché tutti i suoi atti sono da considerare *prima facie* duali»), ed, ivi, A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*; O. CHESSA, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *LaCostituzione.info*, e A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli, 2018, 11 ss.

²⁸² M. VILLONE, *Intervista a radio radicale*, 28 maggio 2018.

²⁸³ L. CARLASSARE, *Intervista*, in *temi.repubblica.it*, 30 maggio 2018, nonché ID., *Mattarella non poteva mettere il veto su Savona*, in *MicroMega*, 30 maggio 2018. Per A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, 1002, «il carattere formale e non sostanziale del potere di nomina del capo dello stato dei ministri, su proposta del Presidente del consiglio, si evince, proprio dai caratteri della forma di governo monista, in particolare, dalla circostanza che normalmente quando si intende attribuire un reale potere di nomina, (...), a tale potere viene associato anche il potere di revoca dei ministri stessi».

personale²⁸⁴, ma non certo per idee politiche od economiche espresse in precedenza²⁸⁵.

Al riguardo l'interpretazione letterale dell'art. 92 Cost. non risulta essere di grande ausilio, in quanto «la nota laconicità del testo costituzionale, nella parte sulla formazione del Governo, è sempre stata supplita – in questi settant'anni di esperienza costituzionale (1948-2018) – da consuetudini e prassi»²⁸⁶.

Com'è noto, a differenza della fase relativa alla presentazione alle Camere del governo appena nominato, la fase precedente, relativa alla designazione del *premier* ed alla scelta dei ministri, si fonda su regole non scritte, quali convenzioni, consuetudini e prassi costituzionali²⁸⁷,

²⁸⁴ Non dimentichiamo che, ai sensi del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. Legge Severino) («Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»), il Presidente della Repubblica è tenuto a controllare che il *premier* o i ministri non siano soggetti ad incompatibilità con le cariche pubbliche.

²⁸⁵ A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 giugno 2018; M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018; S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *Lacostituzione.info*, 29 maggio 2018; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, 7 ss.

²⁸⁶ Così A. SPADARO, *Intervento*, al forum del Gruppo di Pisa *L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, 7 novembre 2018, 18.

²⁸⁷ Sulle regole e sulla "regolarità" della politica, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in AA. VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Atti del convegno di Catanzaro del 22-23 ottobre 1999, Torino, 2001, 33 ss., e, ivi, L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, 91 ss. Osserva S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 16 luglio 2018, come, nel vuoto di regole convenzionali dell'attuale sistema, risulti «massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica (...), (il quale) può stabilire di volta in volta il criterio delle sue decisioni, e lo può liberamente consolidare in regola», così divenendo il «massimo decisore politico nella produzione della norma convenzionale». Sul rilievo costituzionale delle

di cui occorre prendere atto, non essendovi altra previsione espressa all'infuori dell'art. 92, comma 2, Cost.²⁸⁸.

Tale disposto si limita ad affermare che «*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri*»: la norma, però, non può essere considerata atomisticamente, ma necessita di un'interpretazione sistematica con l'art. 94, comma 1, che richiede al governo di ottenere la fiducia dalle Camere, e con l'art. 95, che attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del governo ed il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri²⁸⁹.

Quindi, durante il procedimento di formazione del governo, la scelta, non libera, ma discrezionale, del Presidente della Repubblica²⁹⁰ è finalizzata alla designazione di un *leader* in grado di formare un governo che ottenga la fiducia delle Camere, per cui «il Presidente della Repubblica non potrebbe opporre alla nomina dei ministri indicati dal Presidente incaricato motivi che non siano contrari alle finalità costituzionali»²⁹¹.

Eppure, nella storia del nostro paese, mai nessuna norma è stata così svilita come l'art. 92, nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato i nomi dei

consuetudini nell'integrazione delle lacune dell'ordinamento v., per tutti, C. ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 456, specie 469 ss. e 473 ss.

²⁸⁸ A. D'ANDREA, *Sub art. 92*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, 2006, 1783, nonché P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 4.

²⁸⁹ M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorioaic*, cit., 6 giugno 2018.

²⁹⁰ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 22/2010, 29 novembre 2010, 3 ss., osserva che «il potere di nomina del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 92, comma 2, non è libero, illimitato, affidato alla sua totale discrezione e incontrollata e insindacabile decisione, bensì è un potere teleologicamente orientato: può e deve essere esercitato affinché il soggetto nominato abbia «la fiducia delle due Camere»».

²⁹¹ A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 25 giugno 2018..

ministri²⁹², sia per il peso predominante ed invasivo delle designazioni partitiche, che per l'influenza esercitata dal Capo dello Stato²⁹³.

3.3. *Il procedimento di nomina dei ministri*

La disciplina costituzionale prevede, con essenziale stringatezza, solo un potere di nomina (del Capo dello Stato) e un potere di proposta (del Presidente del Consiglio dei ministri), per cui si perviene alla decisione finale con il concorso della volontà di entrambi.

Dal legame sistemico con l'art. 94 Cost. si desume che l'esercizio del potere presidenziale di nomina è finalizzato a realizzare i presupposti per l'instaurazione della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo, dovendo il Presidente del Consiglio ed i suoi ministri ottenere la fiducia delle Camere per entrare nella pienezza delle loro funzioni²⁹⁴.

Il punto è se la nomina dei ministri costituisca un atto presidenziale ma sostanzialmente governativo, un «atto duale» come lo scioglimento anticipato delle Camere o un «atto proprio» rientrante nelle prerogative del Presidente della Repubblica come la concessione della grazia.

²⁹² Il rilievo è di S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico. L'organizzazione costituzionale*, II, Bologna, 1997, 169 ss., specie 200, che richiama A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1977, II ed. 2003.

²⁹³ V., per tutti, la dichiarazione del Presidente Cossiga del 10 aprile 1991, riportata su *La Stampa* dell'11 aprile 1991: «il potere di nomina dei ministri non può considerarsi puramente nominale ed esaurirsi nella mera ricezione delle proposte del Presidente del Consiglio dei ministri», nonché, durante la VIII legislatura, nell'aprile 1980, la lettera del Presidente Pertini, inviata allo stesso Cossiga quale presidente incaricato di formare il secondo governo Cossiga, per ricordargli la necessità di selezionare i ministri secondo criteri di moralità e di competenza.

²⁹⁴ G. PITRUZZELLA, *Sub artt. 92 e 93 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 48 ss.; da ultimo, A. CELOTTO, *Le regole dell'incarico*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, 14 febbraio 2018.

Di norma, i decreti del Capo dello Stato di nomina dei ministri vengono ascritti dalla prevalente dottrina²⁹⁵ alla categoria degli «*atti complessi*» o «*atti composti*»²⁹⁶, che si perfezionano in virtù della piena accettazione sia da parte del Presidente della Repubblica, che del Presidente del Consiglio controfirmante²⁹⁷, anche se non manca chi, come il Cheli, descriva il decreto di nomina del Presidente del

²⁹⁵ D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Arch. giur. F. Serafini*, LXXI, 1903, 6 ss.; A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, 149, specie 161 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 662- 663; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giur. cost.*, 1957, 1170 ss., specie 1178 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 471. Secondo O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa, Milano, a cura di L. Violini, 14 novembre 2014, 31, nota 13, la tesi dell'atto presidenziale come "*atto complesso*" comporta che il mancato accordo tra il Capo dello Stato ed il presidente incaricato abbia rilevanza solo sul piano dei rapporti politici, nel senso che il Presidente della Repubblica sarà sempre libero di non dare seguito alla proposta governativa. V. anche ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiano*, Napoli, 2010, 176 ss., che, nel quadro di una concezione monofunzionale della controfirma, riconduce alla categoria degli atti complessi tutti gli atti presidenziali, compreso lo scioglimento anticipato, ricostruendo la figura del Capo dello Stato come organo di indirizzo politico. Su tale tesi v. il *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Quaderni di Diritto & Questioni pubbliche, a cura di M. Cecchetti, S. Pajno, G. Verde, Palermo, 2012.

²⁹⁶ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 447, parlano di *atto composto* in senso stretto, «che consta di elementi che sono sì uniti da stretti vincoli, (...), ma che non si presentano oggettivamente omogenei, giacché l'una delle due attività si pone in atteggiamento strumentale ed accessorio rispetto alla prima, che è quella principale e determinante quanto all'effetto giuridico ricollegato alla fattispecie». Per una critica dei c.d. *atti duumvirali*, A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Napoli, 2009, 711, secondo cui «Nessuna "cooperazione" tuttavia (...) può aversi in forme tali da portare organi sotto ogni aspetto diversi, quali il Presidente della Repubblica ed il Governo, a condividere scelte che, a seconda della funzione di cui si ritengono espressione, non possono che essere riservate ora a questo ed ora a quello, mai appunto ad entrambi».

²⁹⁷ A. D'ANDREA, *Sub art. 92*, cit., 1784.

Consiglio come il «più “autonomo” degli atti presidenziali suscettibili di incidere nella sfera governativa»²⁹⁸.

Indicazioni a conferma di ciò si possono trarre dalla sentenza della Corte costituzionale n. 7/1996, che distingue il «potere di proposta» dal «potere di nomina», come fondamento della diversa legittimazione del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica a resistere in un conflitto di attribuzione proposto dal ministro della Giustizia contro la propria sostituzione²⁹⁹.

Con il rilievo che la proposta e/o l'indicazione del Presidente del Consiglio incaricato dovrebbe essere, se non vincolante, quanto meno prevalente, spettando al *premier* la funzione di determinazione dell'indirizzo politico e la scelta dei ministri per la sua attuazione.

²⁹⁸ E. CHELI, *Sub art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 142. Per la tesi monofunzionale della controfirma, oltre ai classici lavori di C. ESPOSITO, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, Milano, 1962, e la voce *Controfirma ministeriale*, cit., v. anche G. FILIPPETTA, *La concezione monofunzionale della controfirma e i tentativi di classificazione degli atti del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995, 601 ss. Per la tesi polifunzionale, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit.. Per ulteriori spunti di riflessione sul tema M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 1982, 94 ss.; M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Padova, 1988, nonché ID., *Sub art. 89*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1732 ss.; S. BONFIGLIO, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, V, Milano, 2006, 4452 ss., nonché AA.VV., *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 2007, 455 ss. Infine, A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. VERONESI, *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, cit., 693 ss.

²⁹⁹ Corte cost., 18 gennaio 1996, n. 7, su cui il dibattito *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal “caso Mancuso”*, in *Giur. cost.*, 1995, 4645 ss., che precisa come, prevedendo la Costituzione, all'art. 95, comma 2, sia la responsabilità collegiale che quella individuale dei ministri, essa sancisce in concreto la *responsabilità politica dei ministri*, nella duplice veste di componenti del governo e di vertici dei rispettivi dicasteri. Quindi, laddove esiste *responsabilità*, esiste anche un *rapporto di fiducia* nei confronti delle Camere.

Ma che cosa avviene quando tale concorso non si realizza, quando, cioè, alla proposta di nomina di un ministro non segue l'assenso presidenziale o addirittura si oppone il veto presidenziale? Può il Presidente della Repubblica condizionare la nomina dei futuri ministri fino ad imporre eventualmente la scelta di un nominativo a lui gradito? Può la proposta del Presidente del Consiglio ritenersi vincolante per il Capo dello Stato o, invece, residua spazio al Presidente della Repubblica per l'esercizio di quel «potere di persuasione», anche mediante attività informali, che la Corte costituzionale gli ha riconosciuto con la storica decisione n. 1/2013?

Non mancano peraltro i precedenti, essendo stati diversi in tal senso gli interventi dei vari Presidenti della Repubblica³⁰⁰, con conseguenti mutamenti e/o spostamenti ad altri dicasteri dei ministri di volta in volta indicati dal Presidente del Consiglio dei ministri³⁰¹. Tali interventi, però, non sono mai stati dichiarati ufficialmente, come nella specie, costringendo il presidente incaricato, anche se non ancora nominato, alle dimissioni e provocando un clamore mediatico senza precedenti³⁰².

³⁰⁰ Anche se, come rileva O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 233, nota 4, «probabilmente non si contano le volte in cui siano intercorse trattative riservate tra il primo ministro e il Capo dello Stato sull'affidamento degli incarichi ministeriali».

³⁰¹ Numerosi, infatti, sono i precedenti al riguardo. Nel 1979 il Presidente Pertini rifiutò al presidente incaricato Cossiga la nomina a ministro della difesa del democristiano Clelio Darida, che riceverà, dal 1980 in poi, i dicasteri delle Poste e telecomunicazioni, Organizzazione della P.A. e Regioni, Giustizia e Partecipazioni statali. Il Presidente Scalfaro, nel maggio 1994, al tempo del primo governo Berlusconi, preferì Alfredo Biondi al ministero della Giustizia, in luogo di Cesare Previti, dirottato alla Difesa; nella XIV legislatura, nel 2001, il Presidente Ciampi preferì alla Giustizia Roberto Castelli, in luogo di Roberto Maroni, dirottato al Lavoro ed alle Politiche sociali; nel 2014, il Presidente Napolitano pose il veto al *premier* Renzi per la nomina di un magistrato in servizio (il Procuratore della Repubblica Gratteri) al ministero della Giustizia, poi affidato ad Andrea Orlando.

³⁰² R. BIN, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, 983-985, sottolinea la singolarità della formazione del governo Conte, evidenziando come «mai era successo che i contenuti del colloquio riservato tra Presidente della Repubblica e presidente incaricato fosse rivelato e aspramente criticato prima ancora di essere

Nel «caso Savona», infatti, «l'intenzione di nominare il ministro, e la posizione ostativa del Presidente della Repubblica, non solo sono state divulgate, in discontinuità con il costume consolidato, ma (hanno) spin(to) la pressione fino alla minaccia della messa in stato di accusa»³⁰³, peraltro subito rientrata per insussistenza dei presupposti.

A ciò si aggiunga che le motivazioni addotte dal Capo dello Stato nel comunicato del 27 maggio 2018 si collocano «sull'incerto crinale che separa il versante delle valutazioni di natura politica da quello delle variazioni di rilievo istituzionale»³⁰⁴, così da giustificare l'acceso dibattito sorto tra i costituzionalisti. Occorre, quindi, tentare un corretto inquadramento dell'operato presidenziale.

3.4. *La pregiudiziale europea: arbitrio o potere presidenziale?*

Per rispondere a tale interrogativo, occorre esaminare *funditus* la dibattuta questione per individuare un approccio utile anche per l'eventuale ripetersi in futuro di dinieghi presidenziali nella nomina dei ministri.

In primis, non si può negare che la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, seppur ritenuta non vincolante, è certamente necessaria e relativamente condizionante, in quanto il Capo dello Stato, ammesso che possa respingere l'indicazione proveniente dal *premier* incaricato, di certo non può di sua iniziativa nominare un ministro diverso e/o imporre un nominativo a lui gradito, ma dovrà sempre dare seguito ad una proposta governativa³⁰⁵.

reso pubblico in via ufficiale». V. anche C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 2 luglio 2018, nonché ID., *Dibattito*, cit., 1009, e, ivi, M. MANETTI, 1004, che parla della c.d. «democrazia del pubblico», in cui tutti gli attori, politici ed istituzionali, sono chiamati ad esternare *coram populo* i loro orientamenti, se non anche a presentare come eventi spettacolari le loro decisioni.

³⁰³ S. STAIANO, *Intervento*, in *L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, Forum del Gruppo di Pisa, 2018, 19.

³⁰⁴ M. D'AMICO, *Intervento*, *eadem loco*, 12.

³⁰⁵ P.G. LIGNANI, *L'interpretazione dell'art. 92, secondo comma, della Costituzione*, in *lexitalia.it*, 28 maggio 2018. Conforme R. Bin, *A mente fredda. I*

In altri termini, il decreto di nomina dei ministri³⁰⁶ rappresenta un *atto dovuto*, in quanto «il Presidente della repubblica ha l'obbligo alla fine di nominare i ministri su proposta del Presidente del Consiglio (ma anche il Presidente del Consiglio ha l'obbligo di proporre i ministri per la loro nomina e controfirmare l'atto di nomina)»³⁰⁷.

Ciò posto, «se è vero che il potere del Presidente del Consiglio incaricato di scegliere i ministri è garantito dall'ordinamento che configura, nell'interpretazione prevalente della dottrina, la nomina dei ministri come atto a struttura compartecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio stesso»³⁰⁸, si ha di conseguenza che il Capo dello Stato, quale tutore della Costituzione e custode dei suoi valori, può solo esercitare in tale occasione una *moral suasion*, prospettando al Presidente incaricato l'inopportunità della proposta di nomina per gravi motivi³⁰⁹.

poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza della prassi, in *LaCostituzione.info*, 14 giugno 2018.

³⁰⁶ Quando l'incaricato scioglie positivamente la riserva ed accetta il mandato di formare il nuovo governo, il Capo dello Stato nomina con due distinti decreti il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i ministri. Tali provvedimenti presidenziali sono contestuali e vengono controfirmati, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n.400/1988, dal Presidente del Consiglio entrante, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo. In proposito, A. RAUTI, «Scomporre e ricomporre»: il potere di nomina dei ministri fra "partiti incoercibili" e categorie in via di ridefinizione, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, cit., 116, ritiene che «la stessa nomina del Presidente del Consiglio, poi, nasconde il noto paradosso per cui, ai sensi dell'art. 1, c. 2, della l. n. 400/1988, l'atto presidenziale deve essere controfirmato da chi non ha ancora assunto la carica, sì che il contenuto dell'atto (la nomina) diviene paradossalmente il presupposto della sua validità».

³⁰⁷ G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, 853.

³⁰⁸ Così P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 142, per il quale al Presidente della Repubblica non spetterebbe alcun potere sindacatorio sul merito delle proposte di nomina del Presidente del Consiglio incaricato «se non in casi macroscopici e comunque soltanto mediante l'esercizio di una sorta di potere di veto».

³⁰⁹ Sostengono che al Capo dello Stato spetti solo un controllo di legittimità

Ciò sembrerebbe escludere la possibilità per il Capo dello Stato di opporre un diniego, se non un vero e proprio veto, per ragioni esclusivamente politiche, pena l'invasione delle scelte di indirizzo politico riservate al circuito fiduciario Governo-Parlamento.

Discusso è in dottrina il valore da attribuirsi alla proposta-indicazione di nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato. Secondo alcuni³¹⁰, la designazione dei ministri da parte del Presidente del Consiglio è vincolante, per cui il Capo dello Stato non può esercitare alcuna discrezionalità al riguardo³¹¹, potendo solo effettuare un mero controllo di regolarità: il che sembrerebbe dar credito alla tesi dell'atto presidenziale ma sostanzialmente governativo³¹².

L. ELIA, *Appunti*, cit., 1201, V. ONIDA, *I poteri del presidente in un sistema parlamentare*, in *Corriere della sera*, 31 maggio 2018, e L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 675 ss., specie 686, nonché ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989, 385.

³¹⁰ Per S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 454, «La Costituzione vincola il potere del Presidente della Repubblica quanto alla nomina del Presidente del consiglio esclusivamente in relazione al fine al quale è preordinato, che è quello di insediare un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere; il potere di nomina dei Ministri è *vincolato* invece alla proposta da parte del Presidente del consiglio» (ns. corsivo). Più di recente E. ROSSI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, a cura di R. Romboli, II ed., Torino, 2015, 307, secondo cui «pare comunque potersi sostenere che la proposta dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio sia vincolante e che il Presidente della Repubblica non possa in ogni caso rifiutare la nomina», e P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, 244, che escludono un potere presidenziale nella scelta dei ministri, «anche se sembra che in alcuni discussi casi vi siano state pressioni in tal senso da parte di alcuni Presidenti o almeno qualche caso di preclusione verso alcuni esponenti politici».

³¹¹ V. però R. BIN, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza della prassi*, cit.: «I manuali più qualificati in maggioranza suggeriscono che la proposta dell'incaricato sia *vincolante* e questo ha indotto alcuni a chiudere sbrigativamente la questione nel senso di negare una vera autonoma valutazione del Presidente della Repubblica. Ma si tratta di una lettura sbrigativa, perché la proposta è *vincolante* – e sicuramente lo è – nel senso che il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare un ministro *diverso da quello proposto*: ma non significa anche che non possa rifiutare di nominare il ministro proposto».

³¹² A. GIGLIOTTI, *In tema di nomina dei ministri e poteri del Presidente della*

Ove mai si prenda in considerazione l'ipotesi specularmente inversa, qual è quella del potere sostanzialmente presidenziale di concessione della grazia, la Corte costituzionale, con la sentenza n.200 del 2006, ci ricorda che la decisione spetta al Capo dello Stato, per cui, se il ministro della Giustizia ritenga non sussistere i requisiti per la concessione dell'atto di clemenza ed esprima il suo dissenso, egli in definitiva non potrà esercitare alcun veto, ma dovrà apporre al decreto concessorio della grazia la sua controfirma, che « *costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito*³¹³ ».

Per altri, invece, esiste da sempre un «filtro» nella nomina dei ministri da parte del Capo dello Stato, che di certo può esercitare il suo magistero di influenza per ragioni giuridico-morali sui nominativi proposti³¹⁴.

Muovendo dall'interpretazione letterale del testo costituzionale («*proposta*»), si sostiene che, se è vero che il Capo dello Stato non possa «esprimere una volontà vincolante sulla composizione personale del governo o sulla sua piattaforma programmatica»³¹⁵, in modo da imporre un nominativo a lui gradito, è altrettanto vero anche il contrario e, cioè, che egli non sia obbligato a subire l'imposizione della nomina da parte del *premier*, senza poter sollevare obiezioni³¹⁶.

Repubblica, in *LaCostituzione.info*, 31 maggio 2018, richiama la definizione di Mortati quale atto «formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo».

³¹³ Punto 7.2.5 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

³¹⁴ A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte. La saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 12, ritiene che «la scelta dei ministri non sia un potere "esclusivo" del Presidente del Consiglio. Ciò significa che – per quanto il Capo dello Stato comprensibilmente cerchi di tenersi fuori da manifestazioni di stretto indirizzo politico – in materia di nomina dei ministri ha un ruolo attivo e non può essere considerato un semplice "notaio", un banale passacarte che si limita a ratificare *sempre e comunque* quel che gli viene presentato».

³¹⁵ G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, 63, attribuisce al Capo dello Stato solo un ruolo di consigliere e suggeritore, autorevole quanto si vuole, ma non in grado di poter interferire sulle scelte del Presidente del Consiglio.

³¹⁶ A. RANDAZZO, «*Viene anche lui, no, lui no*». *Il ruolo del Presidente della*

Di opposto avviso chi sostiene che attribuire al Capo dello Stato il potere di veto sulla nomina dei ministri comporta «una sostanziale riscrittura dell'art. 92 cit., per renderlo in concreto identico all'art. 65 dello Statuto albertino, attribuendo pertanto al Presidente della Repubblica il potere di nomina (anche) dei Ministri e facendone quindi una figura prossima a quella propria del tipo presidenziale»³¹⁷.

Ad esempio, Pitruzzella ritiene che il Presidente della Repubblica non possa interferire sulla nomina dei ministri, senza assumere un ruolo politico che non gli compete, essendo esclusivo compito del *premier* costituire una compagine di governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere³¹⁸.

Non a caso, in tema di scelta dei ministri, antica dottrina escludeva il Capo dello Stato da ogni pretesa sia di inclusione che di esclusione, ritenendo che «come non può subire limitazioni il diritto del Capo dello Stato a scegliere il Presidente del Consiglio, così

Repubblica alla prova del “ caso Savona” e il fondamento costituzionale di un rifiuto, in *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte*, cit., 131. Aderisce a tale tesi O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 233: «la nomina dei ministri scaturirà dalla fusione delle volontà del Presidente del Consiglio *proponente* e del Capo dello Stato, che potrà pertanto opporre il proprio veto nei confronti di questo o di quel nome». Implicitamente, così anche C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica. 1) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991, 9, secondo cui il Presidente della Repubblica potrebbe opporsi alla proposta di nomina di un ministro che pregiudichi l'utile completamento della formazione del governo.

³¹⁷ M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 16 luglio 2018, 368, nota 31, che richiama gli insegnamenti di L. ELIA, *Appunti*, cit., 1196, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, a cura di M. Olivetti, Bologna, 2009, 68 ss.

³¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Sub artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 79, però riconosce che tale prerogativa del Presidente del Consiglio si è affievolita, essendosi affermate «quelle tesi “presidenzialiste” che, contrariamente all'opinione della dottrina prevalente, ritengono possibile un intervento del Capo dello Stato sui contenuti della proposta dell'incaricato per la formazione del Governo» fino ad ammettere un rifiuto presidenziale qualora la formazione di tale governo «possa essere considerata pericolosa per i fini costituzionali od impossibile» (97-99).

non può subirne il diritto di questo a scegliersi i propri collaboratori e a destinarli liberamente alle loro mansioni»³¹⁹.

Il che significa negare in concreto quel principio di leale collaborazione tra gli organi costituzionali³²⁰, più volte richiamato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che deve costituire il collante, il cardine ed il fondamento del nostro sistema politico-costituzionale per la piena e completa attuazione dei valori costituzionali, la cui tutela richiede una valutazione sistemica e non isolata delle norme³²¹.

Come è stato puntualmente notato per la vicenda “Savona”, «la collaborazione fra Capo dello Stato e Governo non si traduce nella veste formale data dagli atti più rilevanti della Repubblica ma si realizza – se non nella condivisione piena – quanto meno nell’assenza di un dissenso che trova le sue radici in ragione di tutela della comunità nazionale e di valori costituzionali, come evidenziato dalla dichiarazione presidenziale del 27 maggio»³²².

Se è vero che il Capo dello Stato non entra nell’agone politico, limitandosi nella nomina dei ministri all’attestazione della legittimità formale, è altrettanto vero che egli, in concreto, possa esercitare la sua *moral suasion* quando risulti necessario difendere la legalità e l’unità nazionale, di cui è indiscusso rappresentante, soprattutto quando insorgono contrasti sulle scelte³²³.

³¹⁹ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 349; L. ELIA, *Appunti*, cit., 1196; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, 568; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, 259; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1070, par. 6.

³²⁰ Corte cost., 27 luglio 1992, n. 379, in *Giur. cost.*, 1992, 2996. Al riguardo R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Dir. cost.*, n. 2/2001, 10 ss.; C. LOMBARDI, *Leale collaborazione (principio di)*, in AA.VV., *Diritto Costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, 1023 ss.; Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Agg., IV, Torino, 2015, 12 ss.; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2010, 205 ss.

³²¹ Corte cost., 28 novembre 2012, n. 264, in *Giur. cost.*, 2012, 4216.

³²² M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del governo Conte*, in *Osservatorioaic*, n.2/2018, 21 luglio 2018.

³²³ I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, 104-105, ricorda che già

A tale argomento si contro-obiettano le prassi costituzionali, che mai prima d'ora avevano registrato un veto presidenziale nei confronti della (proposta di) nomina di un ministro non per un sindacato esterno di legittimità, bensì per ragioni di un paventato indirizzo politico del ministro designato.

Se si considerino, però, il contesto in cui è maturato il «caso Savona»³²⁴, le singolarità, per non dire le anomalie, nella formazione del governo Conte³²⁵, la inedita dichiarazione presidenziale del 27 maggio 2018 e l'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale, si possono trarre

A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Padova, 1977, 148-149, prevedeva il rifiuto presidenziale della nomina nel caso in cui l'incaricato o i ministri potessero arrecare grave pregiudizio alle istituzioni. Anche A. D'ANDREA, *Sub art. 92*, cit., 1784, richiama la lettera del 9 maggio 1994, inviata dal Presidente Scalfaro al premier Berlusconi in vista della formazione del nuovo governo, con cui indicava i criteri di costituzione del governo e segnalava le «caratteristiche politiche», che avrebbero dovuto possedere i futuri ministri, con particolare riferimento a coloro che sarebbero stati chiamati a ricoprire il dicastero degli esteri e dell'interno. Tale lettera è pubblicata da M. Ainis, T. Martines (a cura di), *Piccolo codice costituzionale*, V ed., Milano, 2005, 311.

³²⁴ V. il commento conclusivo di A. PACE, nel *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1019, ed, ivi, quello di G. AZZARITI, per il quale «il giudizio sull'operato presidenziale (...) va valutato entro il contesto dato» (980). V. anche F. D'ONOFRIO, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 134, secondo cui «la scientificità dell'analisi (...) non può prescindere dal contesto politico entro il quale le disposizioni costituzionali operano», nonché M. D'AMICO, *Intervento*, al Forum del Gruppo di Pisa su *L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, cit., 12, ed, ivi, C. PINELLI, *Intervento*, cit., 15 ss.

³²⁵ Le disfunzioni della legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165 (il c.d. *Rosatellum bis*), hanno fatto sì che un movimento (il Movimento Cinque Stelle), che non aveva raggiunto la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere, fosse costretto, dopo le elezioni, a sottoscrivere un accordo di coalizione (il c.d. *contratto di governo*) con forze politiche estranee alla coalizione e *diametralmente* opposte (la Lega), previa nomina di un Presidente del Consiglio non eletto in parlamento nella persona del prof. Giuseppe Conte (primo governo Conte). A seguito della crisi dell'agosto 2019, si formava poi un'inedita maggioranza in parlamento, in cui il partito Democratico sostituiva la Lega al governo, dando così vita al secondo governo Conte.

delle diverse conclusioni fino a sostenere che, se il Presidente Mattarella avesse accettato la nomina di Savona, «imposta con prepotenza e pubblicamente dalle forze politiche in via di formare la maggioranza»³²⁶, avrebbe inaugurato una pericolosa e pregiudizievole prassi negativa, destinata a valere anche per il futuro³²⁷.

Per quanto attiene alla sequela degli avvenimenti, così come verificatisi nella formazione del governo Conte, la dottrina è concorde nel ritenere che il diniego presidenziale non possa essere valutato, senza tenere conto del contesto in cui è maturato e delle anomalie «giuridiche» legate al procedimento di formazione del governo Conte³²⁸.

È stato puntualmente osservato che il rifiuto presidenziale di accettare la proposta di nomina di un ministro da parte del *premier* incaricato può essere motivato, oltre che dallo scopo di garantire il buon funzionamento della forma di governo parlamentare, anche dalla necessità di non ledere «uno specifico interesse costituzionale affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato»³²⁹.

E qui cade acconcio il discorso sulla dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 27 maggio 2018, a seguito del rifiuto del presidente Conte e della coalizione giallo-verde di modificare la compagine dei ministri, con conseguente rinuncia all'incarico da parte dello stesso Conte.

Con tale inusuale comunicazione, che costituisce un *unicum*

³²⁶ Così R. BIN, *A mente fredda*, cit.

³²⁷ C. PINELLI, *Appunti*, cit., 404, in relazione al potere di nomina dei ministri, ricorda la nota del 12 gennaio 1954 del Presidente Luigi Einaudi: è «Dovere del Presidente della Repubblica evitare si pongano precedenti ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore, immuni da ogni incrinatura, le facoltà che la Costituzione gli attribuisce».

³²⁸ Così A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlametarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, 77 ss., specie 91.

³²⁹ E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, 671- 673 così prosegue «Interesse che può investire, in particolare, la sfera della politica estera o della difesa o della giustizia, tutti campi dove il Capo dello Stato dispone per Costituzione di poteri connessi alla sua funzione di rappresentanza dell'unità nazionale».

nelle vicende costituzionali del nostro paese³³⁰, il Presidente Mattarella ha inteso chiarire come si sia giunti alla mancata nomina di un Governo, che comunque godeva di una, seppur composita, maggioranza parlamentare, e le ragioni di merito del veto opposto alla designazione del ministro Savona, peraltro spostato nel poi insediatosi governo Conte al dicastero delle Politiche Europee.

Il Capo dello Stato, pur attestando la sua stima nei confronti del prof. Savona, non nasconde le perplessità per essere quest'ultimo «sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro», mettendo «in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri», provocando «l'impennata dello spread (...), aumenta(ndo) il nostro debito pubblico e riduce(ndo) la possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali», in modo da causare «perdite in borsa, (...) forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende».

In tal modo il Capo dello Stato chiarisce di aver inteso «sindacare l'effetto causale della nomina rispetto ad un evento (la fuoriuscita dell'Italia dall'euro), idoneo a provocare gravi turbative dell'equilibrio economico-finanziario, così come costituzionalmente sancito in relazione all'integrazione dell'ordinamento italiano con l'ordinamento euro unitario, con ricadute finali sui risparmi dei cittadini»³³¹.

Al tempo stesso, il Presidente, nel legittimare il suo operato in difesa della Costituzione e degli interessi nazionali³³², rivendica il proprio «ruolo di garanzia che non ha mai subito, né può subire,

³³⁰ A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., 16, osserva come non è mai accaduto nella storia repubblicana che un governo, già fatto con il suo organigramma e programma, non sia nato per il dissenso opposto sul nome di un *singolo ministro* dal Presidente della Repubblica.

³³¹ Così R. BORRELLO, *Dibattito*, cit., in *Giur. cost.*, 2018, 987, che propende per il carattere *duumvirale* della nomina dei ministri.

³³² V. le ricorrenti espressioni presidenziali di non aver ostacolato il governo c.d. del cambiamento «(...) *nel rispetto delle regole della Costituzione*» oppure «*Nel fare queste affermazioni antepongo, a qualunque altro aspetto, la difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale*».

imposizioni» e si richiama alla tutela costituzionale del risparmio³³³, che comprende la stabilità economico-finanziaria del nostro paese, da tempo in grave crisi, e la conferma della nostra adesione alla Unione europea, di cui l'Italia «è un Paese fondatore» e «ne è protagonista»³³⁴.

Significativa è, infine, la chiusura del messaggio nella parte in cui il Presidente, nel timore di invadere l'indirizzo politico riservato al circuito fiduciario Governo-Parlamento, non contesta l'eventuale uscita dall'euro, ma suggerisce che «se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento. Anche perché si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale».

Con tale chiusa sembra quasi che il Capo dello Stato, nel rivendicare le proprie attribuzioni, voglia richiamare la centralità del Parlamento, a cui deve essere rimessa ogni decisione in relazione alla collocazione internazionale e comunitaria del paese.

L'orientamento euroscettico del prof. Savona ed il suo paventato adoperarsi per l'uscita dall'euro, non contemplata dal c.d. contratto di governo³³⁵, sulla cui base era stato conferito con riserva il

³³³ Nello *speech* del 27 maggio 2018 si legge «È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani». Il richiamo esplicito all'art. 47 Cost. è al tempo stesso inadeguato, in quanto la tutela del risparmio dovrebbe costituire il fine del diniego e non la sua ragione, ed insufficiente, trovando spazio nel caso in esame anche gli artt. 11 e 117, comma 1 (rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari), e gli artt. 81 e 119 Cost. (equilibrio di bilancio e vincoli economico-finanziari derivanti dall'adesione all'UE). V. in proposito A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte*, cit., 19.

³³⁴ Secondo lo stesso SPADARO, *Op. ult. cit.*, 20, il processo di integrazione europeo, «di cui l'euro (almeno per 19 Paesi su 27) è fattore decisamente determinante», rientrerebbe «fra i *principi inviolabili* che nemmeno la revisione costituzionale ormai può rimettere in discussione, caratterizzando nettamente la nostra forma di Stato».

³³⁵ È l'accordo politico alla base della nascita del governo guidato dal *premier* Giuseppe Conte. I *leaders* del Movimento Cinque Stelle e della Lega, On.li Luigi Di Maio e Matteo Salvini, hanno firmato un documento di cinquantasette pagine per fissare gli obiettivi – riforme e progetti presi dai programmi di ognuno dei due partiti – che l'esecutivo si proponeva di raggiungere nei cinque anni della legislatura.

primo incarico al prof. Conte, costituiscono le motivazioni dell'iniziale rifiuto presidenziale³³⁶, così come dallo stesso Presidente Mattarella *apertis verbis* esplicitate.

In estrema sintesi, la stella polare dell'azione presidenziale è stata la necessità di anteporre alle valutazioni politiche la «difesa della Costituzione e dell'interesse della nostra comunità nazionale», avendo inteso il Presidente Mattarella coniugare il rispetto per gli indirizzi politici parlamentari con l'esercizio delle sue funzioni a difesa dell'interesse nazionale, nel cui quadro ha ritenuto cruciali l'integrazione europea, la condizione del debito pubblico sui mercati finanziari e la tutela (anche) del risparmio degli italiani³³⁷.

3.5. Alcune osservazioni finali

Alla luce di tali osservazioni si può allora ritenere che il Presidente della Repubblica nel «*Savona Affaire*» non abbia esorbitato dalle sue funzioni, né, tanto meno, abbia compiuto un'inammissibile invasione nella sfera di competenza riservata al Presidente del consiglio dei ministri.

Se, infatti, ci si rifà al modello interpretativo basato sul binomio *indirizzo politico di governo/attività presidenziale di garanzia*³³⁸, ri-

³³⁶ Paradossalmente rientrato nel nominato governo Conte con lo spostamento del prof. Savona al ministero senza portafoglio delle Politiche Europee. In realtà, a seguito del rifiuto presidenziale, il capo del Movimento Cinque Stelle, Luigi Di Maio, e il capo della Lega, Matteo Salvini, ritornavano sui propri passi, decidendo di accogliere la richiesta presidenziale mediante lo spostamento dell'accademico ad altro dicastero, pur di dar vita alla formazione di un governo politico, in luogo del minacciato governo tecnico. Secondo G. CAVAGGION, *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, 106, nella specie il contrasto non è avvenuto tra il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Consiglio incaricato, «bensì tra il Presidente della Repubblica e i leader delle due forze politiche che (...) avevano pubblicamente sostenuto la nomina di Savona a Ministro dell'Economia ancor prima che la relativa proposta fosse presentata al Capo dello Stato».

³³⁷ Non a caso messo a repentaglio dall'impennata dello *spread* e dalle perdite di borsa evidenziate da *Il Sole 24 Ore* del 10 giugno 2018.

³³⁸ La scissione tra organi di *indirizzo politico* e organi di *garanzia* è stata recepita, tra gli altri, da V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., 147 ss. Critica

sulta evidente che la condotta presidenziale, seppur *borderline*, è stata «semplicemente una conseguenza della norma che lo qualifica organo che “rappresenta l’unità nazionale”»³³⁹.

Come tale, egli non ha sconfinato dalle sue prerogative, avendo ritenuto di agire per evitare un rischio per l’interesse costituzionale relativo alla sfera dell’unità nazionale, compromessa da un’eventuale fuoriuscita dell’Italia dall’euro.

tale distinzione O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011, 315 ss., nonché in ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 85 ss., secondo cui solo riconoscendo al Capo dello Stato un ruolo di indirizzo politico potrà consentirsi un suo veto politico alle scelte di indirizzo del governo (53). *Contra*, M. CAVINO, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 256, che rinviene nel Presidente della Repubblica una *funzione politica di garanzia costituzionale*: «la innegabile politicità connessa all’esercizio dei poteri del Capo dello Stato non deve necessariamente essere attratta nell’ambito dell’indirizzo politico di governo, potendo ancora essere collocata in quello delle garanzie costituzionali». In disparte A. SPADARO, *Soria di un “consolato” di garanzia: il Presidente – garante e la Corte – custode a cinquant’anni all’inizio dell’attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli, 2006, 597 ss., che individua nel Capo dello Stato e nella Corte costituzionale una sorta di “consolato di garanzia”.

³³⁹ A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, 6 giugno 2018, 7-8, così prosegue «La funzione rappresentativa non può ridursi a una situazione statica di mera identificazione tra l’organo e un’asfittica unità nazionale, ma implica una dinamica e continua azione di custodia di beni fondamentali (...) spetta all’inquilino del Colle più alto indicare la strada, perché il fine giustifica il mezzo, la *salus rei publicae* è ciò che impone e, al contempo, deve permettere la selezione degli strumenti più adeguati allo scopo». V. anche L. VENTURA, *Il rappresentante dell’unità nazionale*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 477 ss., per il quale i poteri di veto presidenziali «si configurano come manifestazioni di quella funzione di garanzia della Costituzione, e dell’assetto istituzionale da essa introdotto, che nasce direttamente dalla rappresentanza dell’unità nazionale, la quale, a sua volta, indica implicitamente lo scopo per cui vanno esercitati i poteri del Presidente».

Tali argomenti, considerati *singulatim* ed ancor più se considerati tutti insieme in uno sguardo complessivo, depongono nel senso di ritenere che il Capo dello Stato nella vicenda in esame non abbia abusato delle sue funzioni di garante della Costituzione, tanto più se si ritiene che l'adesione alla UE sia ormai parte integrante dei principi inviolabili caratterizzanti la nostra forma di Stato³⁴⁰.

Su tutto, poi, prevale il formante giurisprudenziale, che conferma, ove mai ve ne fosse bisogno, come il Presidente Mattarella «nel caso Savona» si sia mantenuto entro i confini, seppur estremi, delle funzioni presidenziali.

Come puntualmente rilevato, «la sentenza n. 1/2013 e prima ancora la sent. n. 200/2006 hanno dimostrato al di là di ogni dubbio l'esistenza di un *trend* verso la protezione di una sfera di attribuzioni presidenziali ben più larga di quanto si potesse immaginare in precedenza ed in sostanza verso una trasfigurazione del ruolo del Presidente della Repubblica, almeno quanto al tipo di equilibrio costituzionale che gli si può o deve permettere di perseguire»³⁴¹.

Se il Capo dello Stato viene riconosciuto quale «organo super partes, "rappresentante dell'unità nazionale"»³⁴² dalla sentenza n. 200/2006, allo stesso vanno attribuiti non solo il potere di concedere la grazia, ma anche quel continuo ed ininterrotto *enlargement of powers* presidenziali, che è maturato in virtù di prassi e convenzioni, se non in via di consuetudini costituzionali, in oltre settanta anni di vita repubblicana.

Prendendo a prestito il *dictum* della sentenza n.1/2013, si può altresì affermare che «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza" il

³⁴⁰ Come tali, immodificabili secondo la giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 1146/1988. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 20, ritiene che il processo di integrazione europea rientri tra i *principi inviolabili* che nemmeno la revisione costituzionale potrebbe rimettere in discussione. Concordi sono M. OLIVETTI, *I punti fermi di un paese in bilico*, in *Avvenire*, 29 maggio 2018, e in generale P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. MEZZETTI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2014, *passim*.

³⁴¹ G.F. FERRARI, *Dibattito*, cit., in *Giur. cost.*, 2018, 1001.

³⁴² Punto 7.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono»³⁴³.

E nei principi custoditi dal Capo dello Stato quale presidio dell'unità nazionale rientrano tutti gli interessi del paese, compresa la collocazione internazionale ed europea dell'Italia, che costituisce «un valore portante dell'unità nazionale e, dal punto di vista del Capo dello Stato, un bene da preservare, anche contro il principio di maggioranza politica»³⁴⁴, che si è venuta a formare con il governo Conte.

Se la stessa Corte costituzionale attribuisce al Capo dello Stato il ruolo di «rappresentante dell'unità nazionale» (sentenza n. 200/2006)³⁴⁵, «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica», esaltando il suo ruolo di «garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”» (sentenza n. 1/2013)³⁴⁶, non si può negare la preminenza della funzione di garanzia presidenziale rispetto alle funzioni di indirizzo e direzione politica³⁴⁷, espresse dal presidente del Consiglio incaricato mediante l'indicazione dei ministri che andranno a formare il nuovo governo.

Se l'operato presidenziale si colloca nel perimetro delle funzioni di garanzia dell'ordinamento costituzionale, seppur in relazione alla posizione comunitaria dell'Italia, esso non può rappresentare un'invasione della sfera di indirizzo politico del governo, ma va considerato quale manifestazione del progressivo ampliamento del ruolo

³⁴³ Così l'*incipit* del punto 8.3 del Cons. dir. della sentenza n. 1/2013.

³⁴⁴ A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., 9.

³⁴⁵ Punto 7.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006.

³⁴⁶ Punti 8.2 e 8.3 del Cons. dir. della sentenza n. 1/2013.

³⁴⁷ Il rilievo, seppur in forma critica, è di G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 39 ss., in part. 50.

del Capo dello Stato, che gli impone la custodia dei valori superiori dell'interesse nazionale nelle relazioni internazionali.

In definitiva, si può ritenere legittimo l'operato del Presidente della Repubblica di impedire la nomina di un ministro non solo per ragioni ostate personali, ma anche quando rilevino esigenze «di integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza e adeguatezza ad essi delle politiche costituzionali, per come egli li considera nella posizione di rappresentante e di garante dell'unità nazionale»³⁴⁸, non potendosi esporre a rischi gli interessi permanenti del paese.

4. Conclusioni

La Costituzione, che affida al Presidente della Repubblica funzioni vitali per la stabilità e la continuità del nostro ordinamento³⁴⁹, non può non conferirgli, alla luce dell'insegnamento giurisprudenziale³⁵⁰, anche «una delicata gamma di poteri, numerati e "implici-

³⁴⁸ S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in AA.VV., *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, (a cura di) F. Musella, Bologna, 2019, 29 ss., in part. 63: «Sono stati, invero, frequenti, nell'esperienza repubblicana, casi in cui il presidente della Repubblica ha rifiutato la nomina di singoli ministri, ottenendo designazioni alternative (...) Se, nel caso più recente, tale costume di discrezione è stato dismesso, è perché i partiti aspiranti a dar vita al governo hanno ritenuto di disattendere la convenzione nel disaccordo dell'altro formante e, per farlo, hanno tentato di forzarne la volontà qualificando, con la massima pubblicità, il suo comportamento come "un abuso spinto oltre la soglia dell'eversione"».

³⁴⁹ Artt. 87, 88, 73, 74, 59, 62, comma 2, 92, comma 2, 194, comma 2, 126 e 135 Cost.

³⁵⁰ Secondo Corte cost. n.1/2013, «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura di influenza, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono» (punto 8.3 del dir.).

ti”, (che lo) immett(ono) *naturalmente* nel gioco delle forze politiche»³⁵¹.

Un Capo dello Stato, quindi, che non può essere *neutrale* o *imparziale*, anche se deve apparire tale³⁵², ma che in concreto rivela una sua ineliminabile carica di *politicità*, seppur apartitica per non lasciarsi trascinare nell’agone delle contese partitiche.

A dispetto della laconicità del testo costituzionale³⁵³ e delle conseguenti ambiguità³⁵⁴, è la stessa costruzione «a maglie larghe» del

³⁵¹ Il virgolettato è tratto da M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Padova, 1988, 219, che parla di «departizzazione» del Presidente della Repubblica che «a suo modo, fa politica, ma senza sbilanciarsi a favore di alcun raggruppamento». Tale A. è richiamato anche da M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 99 ss., in part. 109. Per tale lettura della neutralità presidenziale K. SCHLAICH, *Neutralität als verfassungrechtliches Prinzip*, Tübingen, 1972.

³⁵² G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 3-seminario 1992, Milano, 1993, 3, evidenzia che l’istituzione presidenziale «deve essere soggetta ad un “mito necessario”, quello della sua imparzialità».

³⁵³ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 171, parla di disciplina costituzionale rimasta allo stadio di un «abbozzo». Secondo A. BALDASSARE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, cit., 28, il testo costituzionale si presenta lacunoso, per certi aspetti inafferrabile, incompleto, abbozzato. Tra l’altro, la rappresentanza simbolica di tutta la popolazione, che il Capo dello Stato vanta ben più di ogni altro potere costituzionale, può essere e spesso è enormemente più forte e più salda di qualsiasi forma di delega elettorale o rappresentanza politica.

³⁵⁴ P. BARILE, *Il Presidente della Repubblica*, cit., ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 301, ritiene tale figura un «enigmatico coacervo di poteri non omogenei». Per A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 398, la figura del Capo dello Stato è strutturalmente ambigua in quanto «dovrebbe rappresentare l’unità nazionale, ma alcuni dei poteri che la Costituzione gli attribuisce sono tali da farne, all’occorrenza, un protagonista di scelte fortemente incidenti sull’indirizzo politico». Secondo G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Bari, 2011, «dal cilindro della Costituente uscì un istituto con caratteristiche volutamente vaghe, non rigide ma “elastiche”, che ha consentito a chi ha occupato l’alta carica di svolgerla e d’interpretarla a seconda delle circostanze politiche. Un istituto – va osservato – che presenta non pochi tratti di continuità con la tradizione statutaria e

modello presidenziale e della forma di governo in generale disegnati dalla Carta ³⁵⁵, unita alle prassi dei vari inquilini del Quirinale, a consentire l'espandersi delle funzioni presidenziali, ben al di là di ogni supposta funzione notarile, in modo da modellarsi secondo le più svariate esigenze in virtù della flessibilità funzionale delineata dai Costituenti³⁵⁶.

Con il rilievo che l'attivismo presidenziale raggiunge il *diaspason* nei periodi di crisi dell'ordinamento, quando, cioè, il Presidente della Repubblica esercita massimamente ed a tutto campo il proprio ed esclusivo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale attraverso il richiamo costante ai valori unificanti di una democrazia pluralista³⁵⁷, che è l'essenza stessa del suo ruo-

che nella sua definizione costituzionale ha indirettamente beneficiato del contemporaneo indebolimento del ruolo del presidente del Consiglio ed ha notevolmente accresciuto i propri poteri di intermediazione politica, soprattutto nei momenti di crisi». Anche G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., 13 ss., sottolinea l'ambiguità di significato della funzione di rappresentanza, che egli ricostruisce come rappresentanza di tipo "magistratuale", negando che essa possa fungere da fondamento di poteri informali, spazi di iniziativa politica e prerogative presidenziali sprovvisti di un ancoraggio certo.

³⁵⁵ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 14.

³⁵⁶ In realtà, fu precisa volontà dei Costituenti rinunciare ad una più incisiva razionalizzazione normativa della figura presidenziale in favore di una prassi riempitiva. Secondo M. TIBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 311, «quegli stessi elementi di indeterminazione normativa che paiono penalizzare l'istituzionalizzazione della presidenza della Repubblica, si traducono in potenti fattori di flessibilità ossia nella possibilità di demandare a prassi variamente estensibili la disciplina di importanti snodi istituzionali (dal processo di formazione dei governi, allo scioglimento anticipato delle camere, ai poteri di nomina, di messaggio, ecc.), declinandoli ora come poteri di prerogativa presidenziale, ora come obblighi procedurali con i quali il presidente si limita a sanzionare poteri altrui».

³⁵⁷ G.U. RESCIGNO, *Sub art. 87*, cit., 144 e 187, esalta la qualifica di «Capo dello Stato» quale «garante dell'unità e della continuità dell'apparato statale» e svaluta la formula di «rappresentante dell'unità nazionale», ritenuta sostanzialmente ricognitiva perché «non aggiunge nulla o quasi nulla alla qualifica di capo dello Stato», anche se essa non è totalmente inutile in quanto egli rappresenta «non solo l'apparato statale ma l'intera comunità». La dottrina successiva, invece, valorizzando l'elemento discrezionale presente nell'azione rappresentativa dell'unità nazionale, rivaluta quest'ultima formula, rinvenendo nel termine «rappresentanza/rappresentazione» «quelle funzioni attraverso le quali il Capo

lo³⁵⁸, divenendo l'anello di congiunzione tra la società civile e le istituzioni.

D'altronde, è la stessa Corte cost. n. 1/2013 ad indicare la pista interpretativa della qualifica di cui al primo comma dell'art. 87 Cost., laddove sancisce il divieto assoluto di valutare, trascrivere ed utilizzare processualmente le intercettazioni occasionali e casuali delle conversazioni presidenziali. Tale divieto viene infatti ricavato, nel silenzio del dettato costituzionale, dalla distinzione tra la funzione di indirizzo politico, spettante al circuito parlamento-governo, e la funzione presidenziale di rappresentante dell'unità

dello Stato rende presente e visibile l'unità dello Stato-nazione» (M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione del Presidente della Repubblica»*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 222) o una «rappresentazione» distinta dalla «creazione» dell'unità nazionale (M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, *ibidem*, 20). Secondo quest'ultimo A., «l'unità nazionale, in quanto unità costituzionale, (si) è obiettivata in un documento (la Costituzione, appunto), che preesiste all'azione del Presidente», che deve limitarsi ad «un'opera di approfondimento e di diffusione, nel corpo sociale, delle ragioni dell'unità». Per L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 477 ss., specie 479, poiché la Costituzione è il momento più alto di unità delle forze politiche, deriva al Capo dello Stato dalla rappresentanza dell'unità nazionale, e non già dal complesso delle funzioni presidenziali, quell'ipotesi teorica del Capo dello Stato quale garante politico della Costituzione. Secondo V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, 14, il Capo dello Stato è tale proprio in quanto è il rappresentante dell'unità nazionale. Sulla distinzione tra rappresentanza/rappresentazione v. H. HOFMANN, *Repraesentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antiken bis ins 19. Jahrhundert*, Berlin, 1974, trad. it. di C. Tommasi in ID., *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007, 26 ss., nonché M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. *Economia e società*, Milano, 1974, 290 ss., che distingue tra rappresentanza appropriata, di ceto, vincolata e libera.

³⁵⁸ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 21, nonché A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, 287 ss., specie 298, o in *Rivistaaic*, n. 2/2013, 24 maggio 2013, che definisce il Capo dello Stato quale «custode dell'unità nazionale».

nazionale, che non può essere esercitata in assenza dell'assoluta riservatezza delle conversazioni presidenziali³⁵⁹.

Il richiamo alla rappresentanza nazionale è stato anche il *leit motiv* della sentenza n. 200/2006, per orientare in senso presidenziale, peraltro in contrasto con prassi consolidate e dottrina dominante, la titolarità del potere di concessione della grazia, attribuito dalla Corte costituzionale al Capo dello Stato in ragione della sua estraneità al circuito politico e della sua capacità di farsi interprete dei sentimenti umanitari provenienti dal corpo sociale³⁶⁰.

In breve, la posizione del Presidente della Repubblica si traduce nella funzione di raccordo e di equilibrio istituzionale, esercitata non solo mediante poteri di garanzia, controllo ed intermediazione nei confronti degli altri organi costituzionali, ma anche attraverso poteri di influenza non tipizzati sugli altri organi, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzie, in modo che il Capo dello Stato possa esplicare a tutto campo il suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale.

La dottrina più recente, di fronte all'indubbio *enlargement of functions* presidenziali nelle crisi più evidenti del nostro ordinamento, crisi ulteriormente aggravate da ultimo dall'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia da coronavirus³⁶¹ ed alla conseguente profonda

³⁵⁹ Così G. SCACCIA, *Espansione di ruolo del Presidente della Repubblica e funzione di rappresentanza dell'unità nazionale*, in *Lo Stato*, n.3/2014, 101 ss., in part. 107-108.

³⁶⁰ G. SCACCIA, *op. e loc. ult. cit.*, che, seppur in senso critico, osserva: «la funzione rappresentativa dell'unità, che assicura il più forte puntello testuale all'imparzialità presidenziale, sembra offrirsi, in definitiva, come una sorta di *clausola generale di chiusura delle relazioni fra gli organi costituzionali* e come criterio interpretativo privilegiato delle incerte norme costituzionali che delineano la posizione del capo dello Stato nella forma di governo».

³⁶¹ Durante l'epidemia da coronavirus il Presidente Mattarella ha adottato un saggio comportamento di *self-restraint*, limitandosi a messaggi ed inviti alla nazione per il rispetto delle regole sanitarie e dei sacrifici imposti, lasciando la scena al premier Conte ed alla alluvionale saga dei d.p.c.m. adottati a partire dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza. Sterminata ed in via di continuo aggiornamento la bibliografia in ordine alla produzione normativa a seguito dell'epidemia da Covid-19. *Ex multis*, e senza alcuna pretesa di esaustività, AA.VV., *Nel ventesimo anno del terzo millen-*

recessione economica che ne è derivata, sembra abbandonare le tesi del garante neutrale ed imparziale, per prendere atto dell'interventismo del Presidente della Repubblica nel circuito dell'indirizzo politico³⁶².

Il tutto così come legittimato da Corte cost. n. 1/2013, secondo cui «È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il "potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali»³⁶³.

Come è stato puntualmente rilevato da Luciani³⁶⁴, «il Presidente della Repubblica presta la propria opera (stabilizzatrice e di coesio-

nio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19, (a cura di) S. Staiano, Napoli, 2020; AA.VV., *Coronavirus e Costituzione*, (a cura di) B. Brancati, A. Lo Calzo, R. Romboli, Pisa, 2020; AA.VV., *Diritto e Covid-19*, (a cura di) G.A. Chiesi, M. Santise, Torino, 2020; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 368 ss; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivistaic*, n.2/2020, 10 aprile 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, *ibidem*, 11 giugno 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, *ibidem*, 11 giugno 2020, con ulteriori riferimenti, a cui sia consentito rinviare.

³⁶² M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, cit., 136-137, ed ivi i richiami nella nota 162; M. CAVINO, *Sub art. 87*, cit., 174 ss.; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 914, secondo cui il Capo dello Stato «resta e rimane un indispensabile baricentro per il corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale».

³⁶³ Punto 8.3 del dir.

³⁶⁴ M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, cit., 17, ove considera unitariamente e complessivamente sia la funzione di Capo dello Stato, che è partecipante di tutti i poteri dello Stato, che quella di rappresentante dell'unità

ne) attraverso atti che non sono sempre tipologicamente determinati, anzi si svolge essenzialmente attraverso atti e comportamenti senza forma predefinita e liberi nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*».

Quindi, in disparte i poteri formali enumerati dall'art. 87 Cost., il Capo dello Stato non rappresenta solo il «garante della unità e della continuità» dello Stato³⁶⁵, ma svolge perspicue attività informali attraverso il potere di esternazione³⁶⁶, con cui instaura un rap-

nazionale, quale *istituzione dell'unità* contrapposta alle *istituzioni del pluralismo* in cui si rispecchia la molteplicità politica e sociale. Per tale A., il Presidente della Repubblica rappresenta, non crea l'unità nazionale e deve valorizzare un *equilibrio dinamico*, funzionando come un *giroscopio costituzionale*, capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile.

³⁶⁵ Secondo G.U. RESCIGNO, *Sun art. 87*, cit., 146. Per M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 23, il Presidente della Repubblica «è Capo dello Stato solo in quanto i fili delle diverse attività istituzionali debbono essere intrecciati in una trama coerente; in quanto – dunque – debbono avere un *capo*». Lo stesso A., in *Governo (forme di)*, *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 569, nota (210), sostiene che la qualifica di Capo del governo non esprima più una tramontata sovraordinazione gerarchica, ma indichi che «il Presidente della Repubblica è il “capo” estremo della matassa dei rapporti istituzionali, dal quale occorre partire per sciogliere i nodi che, di volta in volta, possono essersi stretti nel corso di quei rapporti».

³⁶⁶ Per A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 260, il «potere di esternazione» consiste nella possibilità del Capo dello Stato di rendere pubblica la sua opinione attraverso qualsiasi forma egli ritenga opportuna (interviste, lettere, telegrammi, discorsi non ufficiali, ecc.). L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 221, considera le esternazioni in termini di “facoltà”, prive di effetti giuridici, ma con «una incidenza nei rapporti politico-costituzionali spesso superiore a quella degli stessi poteri formali». In argomento, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 177 ss., specie 193, per la quale «la dichiarata *elasticità* e *fluidità* che da sempre caratterizza la figura presidenziale le hanno così permesso di adattarsi a nuove prassi e convenzioni che hanno dilatato il ruolo presidenziale, investendo, per le inevitabili e già denunciate contaminazioni, anche il potere in esame, il quale, per giudizio unanime, si è spinto ben oltre i limiti segnati in passato, assumendo, per frequenza ed intensità, caratteristiche del tutto particolari». Cfr. altresì G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. giur. F. Serafini*, n. 1-2/1957, 19 ss., nonché ID., *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 146 ss.;

porto diretto e privilegiato con i cittadini, e la sua *moral suasion*³⁶⁷, rivolta in via riservata al circuito politico parlamento - governo, attività queste non previste dalla Carta e prive di una loro dimensione giuridica, ma non per questo meno incisive e penetranti.

È stato osservato come il Presidente della Repubblica, facendo leva sulla funzione di rappresentanza dell'unità nazionale e sull'esercizio del potere di esternazione come strumento di collegamento diretto con le istituzioni e il corpo sociale, possa utilizzare tale mezzo di comunicazione « quale risorsa di legittimazione popolare per rendere pubblici e comprensibili obiettivi e passaggi istituzionali »³⁶⁸.

Non a caso, sono proprio le esternazioni, intese come diritto del Presidente di esprimere la propria opinione su qualunque argomento, con il supplemento di autorevolezza derivante dall'alta carica, a rappresentare quella « forte innovazione che si è inserita prepotentemente tra le pieghe della “zona grigia” dei poteri del Capo dello Stato sanciti dalla Costituzione »³⁶⁹, aumentandone a dismisura le potenzialità.

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*, cit., 135 ss.; M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 221 ss.; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005, 261 ss.; più di recente M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012, 369, lamenta «come, attraverso la quotidianità delle esternazioni, la figura del Capo dello Stato abbia assunto una valenza politica a tutto tondo, protagonista dell'attuazione diretta dei valori costituzionali e libera nei fini che, proprio attraverso le esternazioni, intende perseguire».

³⁶⁷ Sui limiti della *moral suasion* presidenziale, R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ottobre 2008.

³⁶⁸ M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della Repubblica nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, 2018, II, 1021-1022.

³⁶⁹ Così G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit., 313.

Non manca chi ritiene che il Presidente della Repubblica, mediante l'esercizio di tali poteri informali, possa assurgere al ruolo di un potere comunicativo quale « *medium* di una “pedagogia costituzionale” che si esercita soprattutto intorno ai “simboli” della Repubblica, ma che, specie nelle situazioni di crisi (politica, istituzionale, sociale, economica), contribuisce a fare assumere al Capo dello Stato le vesti di un “salvatore” della Patria»³⁷⁰.

Senza pervenire al risultato di tale immagine “pedagogica” del Capo dello Stato, resta in ogni caso acquisita, alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale, un'interpretazione espansiva della funzione di rappresentanza dell'unità nazionale³⁷¹, che non solo assicura la continuità e la permanenza dell'unità statale³⁷², ma alimenta e sostiene i poteri presidenziali di impulso, stimolo ed intermediazione politica nei confronti degli altri organi costituzionali e la trasmissione di valori unificanti e non divisivi all'intera comunità nazionale³⁷³.

Comunque lo si interpreti, il ruolo presidenziale di “rappresentante dell'interesse nazionale” serve a valorizzare costantemente gli

³⁷⁰ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 294, sostiene una funzione “pedagogica” presidenziale, rinvenendo nel potere comunicativo del Capo dello Stato un speciale *plusvalore* politico ed un fattore di legittimazione aggiuntivo ed ulteriore rispetto a quello dell'art. 87 Cost.

³⁷¹ Per A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 313, l'espansione dei poteri presidenziali ha raggiunto i massimi livelli soprattutto dopo gli anni novanta, che hanno visto crescere a dismisura il ruolo e i poteri del Capo dello Stato anche «fuori dall'ordinario», secondo un'espressione sovente adoperata dal Presidente Napolitano.

³⁷² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 650, per il quale il Presidente della Repubblica deve essere collocato tra gli organi che «cooperano all'indirizzo politico, ma con una sua funzione peculiare: di influenza indiretta, di garanzia del rispetto delle condizioni che ne rendano possibile la regolarità e continuità di svolgimento».

³⁷³ G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, 19-20, per il quale spetta al Capo dello Stato «rendere idealmente presente l'unità nazionale – che è unità della Costituzione quale sede di sintesi suprema dei valori identitari del popolo italiano – al fine di sollecitare le forze politicamente attive e la comunità nazionale a rispettare tali valori o a darne concreta attuazione, ma senza poter dare ad essi forma politica concreta e senza disporre di poteri ingiuntivi per imporne l'inveramento».

elementi unificanti all'interno della comunità a fronte delle spinte centrifughe, quali la disgregazione territoriale, il declino e l'exasperata conflittualità dei partiti, le crisi economiche e sociali, tanto più che il processo di integrazione comunitaria, avversato da sempre più diffuse tendenze sovraniste, ed il discredito nei confronti delle istituzioni, con il conseguente affermarsi di un non celato populismo³⁷⁴, chiamano in causa il Presidente della Repubblica a rinsaldare l'*in idem sentire*, moderare le divisive forze politiche e riconquistare le disilluse forze sociali³⁷⁵.

Un motore istituzionale, quindi, non immobile e passivo, ma attivo e di stimolo al consolidamento della democrazia costituzionale, idoneo ad intervenire in tutti gli snodi cruciali del sistema costituzionale, affinché esso funzioni nel modo migliore e senza inceppamenti³⁷⁶ o a mantenersi, in ipotesi di funzionamento del circuito politico-parlamentare, ai margini delle arene decisionali, senza alcuna invasione di campo.

Le concrete vicende politiche degli ultimi anni, la crisi del bipolarismo, sancita, nelle due ultime elezioni, del 2013 nella XVII legislatura, e del 2018 nella XVIII legislatura, con la nascita di un incerto tripolarismo, hanno fatto registrare un ruolo crescente del Presidente della Repubblica nelle soluzioni delle crisi, culminato nella formazione del primo e del secondo governo Conte³⁷⁷.

³⁷⁴ Da ultimo, in argomento, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentazione democratica*, Napoli, 2020.

³⁷⁵ Così M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 139 ss., secondo cui «in tal modo le funzioni presidenziali di garante della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale possono completarsi in modo circolare, viaggiando insieme».

³⁷⁶ A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, cit., 14, che così prosegue: «Erede moderno del tradizionale *pouvoir modérateur et intermédiaire* (Constant), il Capo dello Stato, come sembra esser configurato dalla Costituzione italiana, vanta dunque una preminenza che significa crucialità o centralità rispetto al funzionamento del sistema costituzionale, e non già, secondo l'antico figurino monarchico, immedesimazione (attuale o potenziale, estensionale o intensionale) con la totalità statale».

³⁷⁷ Su tali vicende, oltre agli AA. già citati, v. anche M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Torino, 2018, 144-145.

Quel che è certo è che il Presidente della Repubblica, pur attraverso l'esercizio delle attività informali, come le esternazioni e la c.d. *moral suasion* sottratte a forme di controllo governativo, deve limitarsi a quelle «prestazioni d'unità» strettamente necessarie alla stabilizzazione ed alla promozione dell'unità nazionale, senza poter attingere ad un proprio autonomo indirizzo politico in assenza del necessario consenso del circuito parlamento-governo, in quanto tali attività sono prive di valore giuridico e non possono sostituirsi alla volontà della maggioranza³⁷⁸.

In tal senso si può considerare la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013 quale un'*actio finium regundorum* dell'istituzione presidenziale, laddove afferma che «il Presidente possiede soltanto funzioni di raccordo e di equilibrio, che non implicano l'assunzione, nella sua quotidiana attività, di decisioni politiche – delle quali debba rispondere ai suoi elettori o a chi abbia accordato la fiducia – ma richiedono che ponga in collegamento tutti i titolari delle istituzioni di vertice, esercitando quei poteri di impulso, di persuasione e di moderazione»³⁷⁹, che devono costituire la stella polare dell'azione del Capo dello Stato.

La complessità dei compiti, cui è chiamato il Capo dello Stato, traspare sin dai rispettivi discorsi di insediamento³⁸⁰, ove, pur nella consapevolezza del mutato ruolo costituzionale, sia il Presidente Napolitano³⁸¹, che il suo successore Mattarel-

³⁷⁸ V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 913. In precedenza già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 699, e T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss., specie 162-163, secondo cui «il Capo dello Stato parlamentare non può sostituire la sua volontà a quella della maggioranza, ma può soltanto contribuire ad assicurare la regolarità costituzionale dell'indirizzo politico e del funzionamento degli organi che ne sono titolari, in aderenza anche alle indicazioni del corpo elettorale».

³⁷⁹ Punto 9 del Cons. dir. della sentenza n. 1/2013.

³⁸⁰ Trattasi dei «messaggi dopo il giuramento» o «introduttivi», come definiti da Einaudi. V. al riguardo U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Passato e presente*, cit., 5 ss.

³⁸¹ È opportuno ricordare i ripetuti richiami alla funzione di «rappresentanza dell'unità nazionale» che emergono fin dal discorso di insediamento del Presidente Napolitano del 15 maggio 2006, reperibile sul sito www.quirinale.it. Con tale

la³⁸² esaltano e richiamano i valori costituzionali unitari ed indefettibili, che sempre devono guidare la loro azione.

La laconicità del testo costituzionale e la indefinita vaghezza dei poteri formali del Capo dello Stato comunque connotano un organo con caratteristiche sue proprie e diverso dagli altri modelli continentali³⁸³, una figura «costruita per essere in fondo resa compatibile con i caratteri della forma di governo parlamentare, ma al tempo stesso dotata di una riserva d'azione che (...) si trova(va) compendiata nella formula di rappresentante dell'unità nazionale di cui

discorso il Presidente Napolitano prefigura «un ruolo di garanzia dei valori e degli equilibri costituzionali; un ruolo di moderazione e di persuasione morale che ha per presupposto il senso ed il dovere dell'imparzialità nell'esercizio di tutte le funzioni attribuite». Memorabile il discorso rivolto alla rappresentanza parlamentare dallo stesso Napolitano il 22 aprile 2013, in occasione della sua storica rielezione (su cui V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 80 ss.), con cui sollecita le riforme elettorali e costituzionali: «se mi troverò dinanzi a sordità come quella contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al Paese», così preannunciando le proprie dimissioni in caso di persistente inerzia dei partiti. Dimissioni poi presentate il 14 gennaio 2015 quando l'iter della riforma costituzionale proposta dal governo Renzi sembrava ben avviato. Merita di essere segnalata la diversa sorte toccata al messaggio alle Camere del 26 giugno 1991 del Presidente Cossiga (in *Giur. cost.*, 1991, 3343 ss.), che si fece invano promotore di un incisivo programma di riforme istituzionali, nel tentativo di spingere le forze politiche verso una stagione costituente, suscitando aspre reazioni e dure critiche culminate nell'avvio di un procedimento di messa in stato d'accusa per attentato alla Costituzione, conclusosi con l'archiviazione in data 11 maggio 1993 da parte del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa.

³⁸² Nel discorso di insediamento del 3 febbraio 2015, anch'esso reperibile sul sito www.quirinale.it, il Presidente Mattarella chiarisce il suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale, da intendersi sia come unità territoriale, sia come unità di valori e di aspirazioni del popolo, nonché «di arbitro, d(i) garante della Costituzione», cui «compete la puntuale applicazione delle regole». Al riguardo E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., 182 ss., a cui sia consentito rinviare.

³⁸³ Secondo A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 386, «In effetti, il testo costituzionale fu scritto in modo da permettere a ciascuno di leggervi ciò che voleva, e alle potenzialità in esso contenute di dispiegarsi in una direzione (presidente "cerimoniale", nel quadro di un parlamentarismo monista), oppure nell'altra (presidente "attivo", nel quadro di un parlamentarismo dualista)».

all'art. 87 Cost., della cui portata “ di sistema” per la ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica vi fu sicuramente poca consapevolezza all'epoca»³⁸⁴.

Ma allora, se le cose stanno così, l'elasticità, la flessibilità e l'indeterminatezza dei *framers of the constitution* si sono rivelate, in oltre settanta anni di vita repubblicana, una scelta felice, oltre che un'inesauribile risorsa ed un bene prezioso³⁸⁵, in quanto utili a «determinare dinamiche, se non opposte, quanto meno molto differenziate a seconda dell'ambiente politico e delle circostanze»³⁸⁶, ed a impedire una perniciosa cristallizzazione del ruolo presidenziale³⁸⁷.

³⁸⁴ Così G. REPETTO, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2018.

³⁸⁵ Per V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 914, la fluidità di contorni che caratterizza l'organo presidenziale si è dimostrata una felice coincidenza ed è servita a porre il Capo dello Stato quale indispensabile baricentro per il corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale.

³⁸⁶ Significativo è al riguardo il *Commento all'art. 89*, di E. CHELI, in *Commentario della Costituzione*, cit., 96 ss., part. 145-146, per il quale i Costituenti furono fortemente condizionati dal retaggio del parlamentarismo monarchico e, in particolare, dal principio dell'irresponsabilità del Capo dello Stato. Sennonché, essi, nella definizione del Presidente della Repubblica, «spinsero il disegno molto al di là del modello classico di governo parlamentare, con il riconoscimento al Capo dello Stato di funzioni non solo di rappresentanza dell'unità nazionale, ma anche di garanzia attiva e di arbitraggio reale tra le forze in campo: ma non giunsero, poi, a perfezionare il quadro in tutti i dettagli, preferendo su alcuni punti non secondari (...) attestarsi sulle stesse linee di quella tradizione di parlamentarismo che si andava superando. Da qui l'ambiguità di talune scelte, suscettibili, peraltro, di assestamenti diversi in sede di prassi, proprio perché bilanciate tra tradizione e innovazione e caratterizzate dalla compresenza di elementi posti in equilibrio instabile».

³⁸⁷ Secondo M. TIBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 311, «quegli stessi elementi di indeterminatezza normativa che paiono penalizzare l'istituzionalizzazione della presidenza della Repubblica, si traducono in potenti fattori di flessibilità ossia nella possibilità di demandare a prassi variamente estensibili la disciplina di importanti snodi istituzionali (dal processo di formazione dei governi, allo scioglimento anticipato delle camere, ai poteri di nomina, di messaggio, ecc.), declinandoli ora come poteri di prerogativa presidenziale, ora come obblighi proce-

È proprio in conseguenza delle laconiche disposizioni costituzionali se il Capo dello Stato italiano, in virtù della delineata flessibilità, può modellare i propri comportamenti e riconfigurare il suo ruolo a seconda del variare della competizione partitica e del rafforzamento o indebolimento delle istituzioni politiche³⁸⁸, in modo da realizzare a tutto campo il suo compito di rappresentante dell'unità nazionale e di cerniera istituzionale, capace, come tale, di insospettabili ricuciture del sistema.

Sembrano quasi profetiche le parole di un insigne giurista, Mario Bracci, che, nella nota lettera al Presidente Gronchi³⁸⁹, muovendo da una valutazione pessimista sul ruolo e sulla capacità deliberativa delle assemblee legislative, auspicava che «il Presidente della Repubblica possa integrare col proprio potere la volontà della maggioranza che sia insufficiente o che addirittura manchi. Il Presidente ha i poteri necessari a questo scopo?. Direi di sì»³⁹⁰.

durali con i quali il presidente si limita a sanzionare poteri altrui».

³⁸⁸ Così M. TIBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 330-331.

³⁸⁹ M. BRACCI, *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 10/1970, 23 ss. V. al riguardo L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli De' Santi*, a cura di A. Pisaneschi, L. Violini, vol. I, Milano, 2007, 267 ss., che considera la tesi del Bracci un'utile intuizione in quanto prefigura un ruolo «salvifico» del Capo dello Stato senza elezione popolare e al di fuori di una forma di governo semipresidenziale. *Contra*, G. D'ORAZIO, *Riflessioni sulla crisi presidenziale nella derazionalizzazione del sistema*, in *Giur. cost.*, 1992, 2502, che accusa il Bracci di «una elevata dose di massimalismo ermeneutico». La lettera venne pubblicata soltanto nel 1970 a seguito di autorizzazione del Presidente Gronchi e fu inclusa nel volume *Mario Bracci. Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. Balocchi, G. Grottanelli de' Santi, Firenze, 1981, 727 ss.

³⁹⁰ Su tali posizioni si attestano anche C. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, cit.; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., XLII ss. e 185 ss.; D. CHINNI, *Le esternazioni del Presidente della Repubblica nella rete delle nuove tecnologie*, in AA. VV., *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, 2011, 187 ss.

Eppure erano altri tempi, di certo meno perigliosi di quelli che stiamo attraversando³⁹¹!

³⁹¹ In data 26 gennaio 2021, il premier Conte, in piena emergenza pandemica, a seguito di una grave crisi politica della sua maggioranza, ha rassegnato le dimissioni, ponendo fine al suo secondo mandato. Al momento di dare alle stampe il presente contributo (29 gennaio 2021), il Presidente Mattarella ha conferito al Presidente della Camera dei Deputati, on. Roberto Fico, un mandato esplorativo per verificare, nel perimetro della maggioranza del governo uscente, la possibilità di dar vita ad un nuovo governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere.

Comunque si concluda la crisi di governo in atto, ancora una volta il Capo dello Stato ha dato prova di sapiente equilibrio e prudenza politica, incarnando quel ruolo arbitrale che istituzionalmente gli compete

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- AA.VV., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, in *Giur. cost.*, 1996.
- AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- AA.VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, (a cura di) Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., Ferrara, 2006.
- AA.VV., *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 2007.
- AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) A. Ruggeri, Torino, 2011.
- AA.VV., *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, (a cura di) Cecchetti M., Paino S., Verde G., Palermo, 2012.
- AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno svoltosi a Roma il 26 novembre 2010, (a cura di) Baldassarre A., Scaccia G., Roma, 2012.
- AA.VV., *Coronavirus e Costituzione*, (a cura di) Brancati B., Lo Calzo A., Romboli R., Pisa, 2020.
- AA.VV., *Diritto e Covid-19*, (a cura di) Chiesi G.A., Santise M., Torino, 2020.
- AA.VV., *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, (a cura di) Staiano S., Napoli, 2020.
- AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Torino, 2003.
- AINIS M., MARTINES T., *Piccolo codice costituzionale*, V ed., Milano, 2005.
- AINIS M., *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2004.
- AINIS M., *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007.
- AINIS M., *La sentenza della Consulta è un lascito al Presidente che verrà*, in *Corriere della Sera*, 17 luglio 2012.
- ALLEGRETTI U., *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Passato e Presente*, n. 71/2007.
- AMATO G., *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Mondoperaio*, 1981.

- AMBROSINI G., *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1992.
- ANGIOLINI V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986.
- ANGIOLINI V., *Il Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- ANGIOLINI V., *La motivazione dei ricorso presidenziale contro la Procura della Repubblica di Palermo: qualche osservazione critica*, in *www.forumcostituzionale.it*, e/o in *Rivistaaic*, n. 4/2012.
- ANGIOLINI V., *Il Presidente, le intercettazioni e la Corte: quando il topolino partorisce la montagna il parto è difficile*, in *Corr. giur.*, n. 4/2013.
- ANZON DEMMIG A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Giur. cost.*, 2013.
- ANZON DEMMIG A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Giur. cost.*, 2013.
- ANZON DEMMIG A., *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 25 giugno 2018.
- AZZARITI G., *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n.3- seminario 1992, Milano, 1993.
- AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000.
- AZZARITI G., *Uno schiaffo inquietante al Presidente della Repubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009.
- AZZARITI G., *Un conflitto senza regole*, in *Il Manifesto*, 2012.
- AZZARITI G., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985.
- BALDASSARRE A., *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987.
- BALDASSARRE A., *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, a cura di Amato G., Barbera A., V ed., Bologna, 1997.
- BALDASSARRE A., SCACCIA G. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno di Roma del 26 novembre 2010, Roma, 2012.

- BALDASSARRE A., *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in *Lezioni magistrali di Diritto Costituzionale*, (a cura di) Vignudelli A., Modena, 2012.
- BALOCCHI E., GROTTANELLI DE' SANTI G. (a cura di), *Mario Bracci. Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, Firenze, 1981.
- BARBERA A., GIUPPONI T.F. (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2015.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2016.
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967.
- BARILE P., *Presidente della Repubblica*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966.
- BARILE P., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- BARILE P., *Intervento*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, (a cura di) Ainis M., Ruggeri A., Silvestri G., Ventura L., Milano, 1998.
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, XI ed., Padova, 2007.
- BARTOLE S., *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001.
- BARTOLE S., *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018.
- BENAZZO B., *L'emergenza nel conflitto libertà-sicurezza*, Torino, 2004.
- BENELLI F., *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, in *Rivistaaic*, 5 giugno 2006.
- BETTINELLI E., *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006.
- BETZU M., *Il potere di grazia: sull'eccesso di potere del decreto presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2006.
- BIN R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Dir. cost.*, n. 2/2001.
- BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Il «caso Cossiga». Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino, 2003.
- BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006.

- BIN R., *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 ottobre 2008.
- BIN R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013.
- BIN R., *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza della prassi*, in *LaCostituzione.info*, 14 giugno 2018.
- BIN R., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, XVIII, ed., Torino, 2020.
- BINDI E., PERINI M., *Il Capo dello Stato*, Torino, 2015.
- BLACKSTONE W., *Commentaries on the Law of England*, Oxford, 1793.
- BOGGERO G., *Una «promulgazione interpretativa» con monito alla magistratura*, in *Quad. cost.*, n. 3/2019.
- BONFIGLIO S., *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997.
- BORRELLO R., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- BRACCI M., *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 10/1970.
- BURDEAU G., *Le regime parlementaire dans les constitutiones européennes d'après guerre*, Paris, 1932, trad. it. di Cotta S., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950.
- CALAMANDREI P., *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6/1955, ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966.
- CAMERLENGO Q., *Leale collaborazione (il principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Agg., IV ed., Torino, 2015.
- CAPOTOSTI P.A., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986.
- CAPOTOSTI P.A., *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989.
- CARAVITA B., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 22/2010, 29 novembre 2010.
- CARBONE V., *Esternazioni offensive: illecito civile del Presidente della Repubblica*, in *Danno e resp.*, nn. 8-9/2000.
- CARDONE A., *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014.
- CARISTO M., *Sulla concessione del provvedimento di grazia potere condiviso tra Quirinale e Guardasigilli*, in *Guida al dir.*, n. 41/2005.
- CARLASSARE L., *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, in *Giur. cost.*, 2013.
- CARLASSARE L., *Intervista*, in *Temi.repubblica.it*, 30 maggio 2018.

- CARLASSARE L., *Mattarella non poteva mettere il veto su Savona*, in *MicroMega*, 30 maggio 2018.
- CAVAGGION G., *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020.
- CAVINO M., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008.
- CAVINO M., *Sub art. 87*, in AA.VV., *La Costituzione Italiana. Commento articolo per articolo*, II, (a cura di) Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., G.E. Vigevani, Bologna, 2018.
- CECCANTI S., *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 gennaio 2013.
- CELOTTO A., *Le regole dell'incarico*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, 14 febbraio 2018.
- CERRI A., *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Scritti Crisafulli*, Padova, 1985.
- CERRONE F., *Presidente della Repubblica e magistratura: conflitto o leale collaborazione?*, in *Rivistaaic*, n. 4/2012, 23 ottobre 2012.
- CHELI E., *Il Presidente della Repubblica. Sub art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, tomo II, (a cura di) Branca G., Bologna-Roma, 1983.
- CHELI E., *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale*, in *Quad. cost.*, 1983.
- CHELI E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- CHELI E., *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di L. Elia*, Milano, 1999, o in ID., *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000.
- CHELI E., *Il Capo dello Stato. Un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, n. 3/2013.
- CHELI E., *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018.
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010.
- CHESSA O., *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio, (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) Ruggeri A., Torino, 2011.

- CHESSA O., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013.
- CHESSA O., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario Annuale del gruppo di Pisa, (a cura di) L. Violini, Milano, 14 novembre 2014.
- CHESSA O., *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *Lacostituzione.info*, 27 maggio 2018.
- CHIEFFI L., *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3/1994.
- CHIEFFI L., *La responsabilità del Capo dello Stato per dichiarazioni estranee all'esercizio delle proprie funzioni*, in *Corr. giur.*, n. 2/2001.
- CHINNI D., *La Corte costituzionale scrive un nuovo capitolo del "caso Cosiga" (ma per l'ultimo è necessario attendere ancora)*, in *Giur. it.*, 2008.
- CHINNI D., *Le esternazioni del Presidente della Repubblica nella rete delle nuove tecnologie*, in AA.VV., *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, 2011.
- CIOLLI I., *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018.
- CODUTI D., *La sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale sullo sfondo dei rapporti tra politica e magistratura: una decisione forse inevitabile ma non priva di ombre*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 30 maggio 2013.
- CONSTANT B., *Réflexions sur les Constitution, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, 1814, in *Collection complète des ouvrages de Benjamin Constant*, Paris, 1818.
- CONSTANT B., *Principes de politique, applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris, 1815, trad. it. di U. Cerroni, *Principi di politica*, Roma, 1970.
- CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, 1818, trad. it., ID., *Corso di politica costituzionale*, Firenze, 1849.
- CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, 1818, trad. it., ID., *Corso di politica costituzionale*, Firenze, 1851.
- CONSTANT B., *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, 1991.
- COSSIGA F., *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 (sulle riforme istituzionali e sulle procedure idonee a realizzarle) a norma dell'art. 87 comma 2 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1991.
- COSTANZO P., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari, I, Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984.

- COSTANZO P., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, 1988.
- COSTANZO P., *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) Ruggeri A., Torino, 2011.
- COSTANZO P., *Postilla*, in *Rass. parl.*, n. 1/2013.
- COSTANZO P., RUGGERI A., MEZZETTI L., *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, (1958), ora in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.
- CUOCOLO F., *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959.
- CURRERI S., *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *LaCostituzione.info*, 29 maggio 2018.
- D'AMBROSIO L., *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, n. 2/2011.
- D'AMICO M., *Intervento al Forum del Gruppo di Pisa, L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, 7 novembre 2018.
- D'ANDREA A., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte "distingue" e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità*, in *Giur. cost.*, 2004.
- D'ANDREA A., *Sub art. 92 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, (a cura di) Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, 2006.
- D'ANDREA A., *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Giur. cost.*, 2013.
- D'ANDREA A., *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013.
- DEFFENU A., *La grazia (anche) "politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.
- DEFFENU A., *L'interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella: verso il consolidamento (preoccupante) di una prassi distorta*, in *Studium iuris*, n. 10/2016.
- DEFFENU A., *Sul potere di grazia del Presidente della Repubblica nella prassi più recente*, in *Consulta online, Liber amicorum di Pasquale Costanzo*, 25 novembre 2019.
- DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/2002.

- DE MARTINO F.R., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle camere. L'era post-partitica*, Napoli, 2019.
- DE SIERVO U., *Ristabilire il senso del limite*, in *La Stampa*, 17 luglio 2012.
- DE SIERVO U., *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2013.
- DIMORA F., *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, 1991.
- DIMORA F., *La Corte costituzionale e il giudizio sulle circostanze di fatto*, in AA.VV., *Il "caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, (a cura di) Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., Torino, 2003.
- DIMORA F., *Sub art. 87*, in CRISAFULLI V., PALADIN L., BARTOLE S., BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985.
- DOGLIANI M., *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- DONATI D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1903.
- DONATI G., *Il potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale: una verifica empirica*, in *Studium Iuris*, n. 7-8/2008.
- D'ONOFRIO F., *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- D'ORAZIO G., *Riflessioni sulla crisi presidenziale nella derazionalizzazione del sistema*, in *Giur. cost.*, 1992.
- D'ORAZIO G., *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1988.
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris, 1923.
- ELIA L., *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giur. cost.*, 1957, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, (a cura di) Olivetti M., Bologna, 2009.
- ELIA L., *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970.
- ELIA L., *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004.
- ELIA L., *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giur. cost.*, 2004.
- ELIA L., *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costi-*

- tuzione. Scritti per G. Grottanelli De' Santi*, a cura di Pisaneschi A., Violini L., Milano, 2007.
- ELIA L., *La sentenza sul potere di grazia: dal testo al contesto*, in *Studi in onore di N. Lipari*, Milano, 2008.
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960.
- ESPOSITO C., *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961.
- ESPOSITO C., *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962.
- ESPOSITO C., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di Nocilla D., Milano, 1992.
- ESPOSITO M., *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 16 luglio 2018.
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Roma, 1950.
- FARAGUNA P., *"Pronto, Napolitano?": il conflitto tra Presidente e Procura sulle intercettazioni del Capo dello Stato*, in *Studium iuris*, n.11/2013.
- FENUCCI T., *A proposito della responsabilità civile del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2000.
- FERONI CERRINA G., *Inammissibile il ricorso o incoerente la decisione? I "giochi di parola" della sentenza n. 290 del 2007 sul "caso Cossiga"*, in *Quad. cost.*, n. 4/2007.
- FERRARA G., *Le ragioni del diritto (e del conflitto)*, in *Il Manifesto*, 21 luglio 2012.
- FERRARI F., *Ma non era una repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *federalismi.it*, n. 13/2013, 26 giugno 2013.
- FERRARI G.F., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- FERRUA P., *La sentenza sulle intercettazioni "casuali" del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013.
- FILIPPETTA G., *La concezione monofunzionale della controfirma e i tentativi di classificazione degli atti del Capo dello Stato*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995.
- FILIPPI L., *La Consulta distingue tra intercettazioni fortuite e mirate nei confronti del parlamentare e ammonisce contro le motivazioni "implausibili"*, in *Giur. cost.*, 2010.
- FILIPPI L., *La riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica*, in *www.archiviopenale.it*, n. 1/2013.
- FIORILLO M., *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002.
- FIORITTO A., *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008.

- FROSINI T.E., BASSU C., PETRILLO P.L., *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009.
- FURNO E., *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, 2009.
- FURNO E., *Il "caso Ruby" ed i reati ministeriali: finale di partita?*, in *Giur. cost.*, 2012.
- FURNO E., *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, II ed., Torino, 2014.
- FURNO E., *Giudicato costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Aggiornamento, Torino, 2021.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Bologna, 2003.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *La prassi degli organi costituzionali*, (a cura di) Barbera A., Giupponi T.F., Bologna, 2008.
- FUSARO C., *Un Presidente contropotere di influenza*, in *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, (a cura di) Passarelli G., Torino, 2010.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013.
- FUSARO C., BARBERA A., *Corso di diritto costituzionale*, V ed., Bologna, 2020.
- GALANTINI N., *Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 19 gennaio 2013.
- GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- GALEOTTI S., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992.
- GALEOTTI S., PEZZINI B., *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996.
- GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi. Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, I, Milano, 2011.
- GALLIANI D., *Il difficile conflitto: le intercettazioni al pari delle esternazioni?*, in AA.VV., *Il Presidente intercettato. Amicus curiae*, Torino, 2012.
- GEMMA G., *Clemenza (profili costituzionali)*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Bari, 2020.

- GIANELLO S., *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/2013, 6 settembre 2013.
- GIANELLO S., *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2018.
- GIANNETTO M., *Forma di governo e Presidente della Repubblica nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente*, in Cassese S., Galasso G., Melloni A., *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, 2018.
- GIGLIOTTI A., *In tema di nomina dei ministri e poteri del Presidente della Repubblica*, in *LaCostituzione.info*, 31 maggio 2018.
- GIOSTRA G., *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una dead line rule walking*, in *www.forumcostituzionale.it* e/o in *Cass. pen.*, n. 1/2008.
- GIUPPONI T.F., «Uno, nessuno e centomila». *Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 giugno 2004.
- GIUPPONI T.F., *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006.
- GORLANI M., *Il conflitto è ammissibile, ma il governo resta fuori, a meno che ...*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2005.
- GORLANI M., *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 settembre 2006.
- GORLANI M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012.
- GRASSO P.G., *Appunti sulla responsabilità aquiliana del Presidente della Repubblica in caso di «esternazioni»*, in *Dir. soc.*, 1994.
- GREVI V., *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni "indirette" (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del parlamento*, in *Giur. cost.*, 2007.
- GRISOLIA M.C., *Il "caso Cossiga" di nuovo di fronte alla Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 20 ottobre 2005.
- GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, (a cura di) Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., Napoli, 2009.
- GRISOLIA M.C., *Le esternazioni*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) Ruggeri A., Torino, 2011.

- GRISOLIA M.C., *La sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5 febbraio 2013.
- GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana. (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, I, Napoli, 1994.
- GUARINO G., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, Napoli, 1994.
- GUZZETTA G., *La Repubblica transitoria*, Soveria Mannelli, 2018.
- HOFMANN H., *Repraesentation. Studien zur Wort-und Begriffsgeschichte von der Antiken bis ins. 19. Jahrhundert*, Berlin, 1974, trad. it. di Tommasi C. in ID., *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007.
- KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1927.
- KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der demokratie*, Tübingen, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *I fondamenti della democrazia ed altri saggi*, Bologna, 1988.
- LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004.
- LAFFAILLE F., *Droit de grace et pouvoirs propres du Chef de l'Etat en Italie*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4/2007.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976.
- LAUVAUX P., LE DIVELECC A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015.
- LENOCI V., *Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni*, in *Dir. inf.*, 1994.
- LIGNANI P.G., *L'interpretazione dell'art. 92, secondo comma, della Costituzione*, in *lexitalia.it*, 28 maggio 2018.
- LIPPOLIS V., SALERNO G. M., *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013.
- LIPPOLIS V., SALERNO G. M., *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.
- LIPPOLIS V., *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dalla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2018.
- LOMBARDI C., *Leale collaborazione (principio di)*, in AA.VV., *Diritto Costituzionale*, (a cura di) Mangiameli S., Milano, 2008.
- LUCARELLI A., *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000.
- LUCARELLI A., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.

- LUCARELLI A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista*, n. 2/2020, 11 giugno 2020.
- LUCARELLI A., *Populismi e rappresentazione democratica*, Napoli, 2020.
- LUCIANI M., *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- LUCIANI M., *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, n. 2/2007.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010.
- LUCIANI M., *Se il conflitto è inevitabile*, in *l'Unità*, 17 luglio 2012.
- LUCIANI M., *La gabbia del Presidente*, in *Giur. cost.*, 2013, o in *Rivista*, n. 2/2013, 10 maggio 2013.
- LUCIANI M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista*, n. 2/2017, 11 aprile 2017.
- LUCIANI M., *Presentazione del Seminario «Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali»*, svoltosi a Roma il 6 giugno 2018, in *Osservatorio*, n. 2/2018, 25 giugno 2018.
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista*, n. 2/2020, 10 aprile 2020.
- MAJORANA G., *La prerogativa del potere di grazia alla luce dei casi "Sallusti" e "Romano"*, in AA.VV., *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, (a cura di) Giuffrè F., Nicotra I., Torino, 2014.
- MALAISSI B., SALERNO G.M., *Sub art. 87*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, 2006.
- MALFATTI E., *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giur. cost.*, 2004.
- MAMMARELLA G., CACACE P., *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Bari, 2011.
- MANETTI M., *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Annali, X, 2017.
- MANETTI M., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- MANZELLA A., *Il parlamento*, III ed., Bologna, 2003.
- MANZELLA A., *L'orologio del Colle*, in *La Repubblica*, 7 dicembre 2010.
- MARAZZITA G., *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Milano, 2003.
- MARINI F.S., *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, in *Giur. cost.*, 2000.
- MARSHALL J., *«Judicial review» e stato federale*, trad. it. di Bassi A., (a cura di) Buttà G., Milano, 1998.
- MARTINELLI C., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971.

- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in *Opere*, I, Milano, 1981.
- MARTINES T., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2000.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, XIII ed. riveduta da Silvestri G., Milano, 2013.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Osservazioni sulla sent. n.1 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, in *Giur. cost.*, 2013.
- MELE M., *Insindacabilità per atti funzionali. Il Capo dello Stato*, in AA.VV., *Immunità politiche e giustizia penale*, (a cura di) Orlandi R., Pugiotto A., Torino, 2005.
- MERLINI S., *Il governo*, in Amato G., Barbera A., *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, Bologna 1997.
- MEZZANOTTE C., *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979.
- MIDIRI M., *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Padova, 1988.
- MIDIRI M., *Sub art. 89 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, 2006.
- MODUGNO F., NOCILLA D., *Stato d'assedio*, in *Noviss. dig. it.*, XVIII, Torino, 1971.
- MODUGNO F., *Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione: un breve excursus*, in *Giur.it.*, 2010.
- MODUGNO F., *Sull'interpretazione costituzionalmente conforme*, in *Il diritto tra interpretazione e storia*, Liber amicorum in onore di A.A. Cervati, (a cura di) Cerri A., Haberle P., Jarvad Sb. M., Roma, 2010.
- MODUGNO F., *Tanto rumore per nulla (o per poco?)*, in *Giur. cost.*, 2013.
- MORELLI A., *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 28 marzo 2013.
- MORELLI A., *La promulgazione «abrogante» della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in *LaCostituzione.info*, 28 aprile 2019.
- MORRONE A., *Potere e responsabilità nella concessione della grazia. Un caso concreto di caos istituzionale*, in *Il Mulino*, Bologna, 2005.
- MORRONE A., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, o in *Rivistaaic*, n. 2/2013, 24 maggio 2013.
- MORRONE A., *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018.

- MORRONE A., *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, 6 giugno 2018.
- MORTATI C., *Sulla competenza amministrativa del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1960.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, X ed. rielaborata ed aggiornata da Modugno F, Baldassarre A., Mezzanotte C., Padova, 1991.
- MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1960.
- MOTZO G., *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976.
- NEGRI D., *Intonazioni lontane dalla sentenza capostipite, nella coppia di pronunce con cui la Corte costituzionale riprende il tema delle intercettazioni "indirette" relative ai parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2010.
- NICO A.M., *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 25 giugno 2018.
- NICOTRA I., *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *federalismi.it*, n. 24/2011, 14 dicembre 2011.
- NICOTRA I., *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, (a cura di) Giuffrè F., Nicotra I., Torino, 2012.
- OLIVETTI M., *Interpretazione dubbia delle norme costituzionali per gli atti sottratti al regime della controfirma*, in *Guida al dir.*, n. 26/2000.
- OLIVETTI M., *I punti fermi di un paese in bilico*, in *Avvenire*, 29 maggio 2018.
- ONIDA V., *I poteri del presidente della Repubblica in un sistema parlamentare*, in *Corriere della sera*, 31 maggio 2018.
- ORLANDI R., PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005.
- ORLANDI R., *Le parole del Presidente (a proposito del conflitto fra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo circa il destino di comunicazioni casualmente intercettate)*, in AA.VV., *Il Presidente intercettato. Amicus Curiae*, Torino, 2012.
- PACE A., *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Giur. it.*, 2013.
- PACE A., *Commento conclusivo*, in *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- PALADIN L., *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970.
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986.
- PALADIN L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989.

- PALMERINI M., *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1953.
- PASQUINO G., *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, II, n. 3/1992.
- PASQUINO G., *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013.
- PASQUINO G., *Finale di partita. Tramonto di una Repubblica*, Milano, 2013.
- PATERNITI F., *Riflessioni sulla (im)possibilità di svolgere intercettazioni «indirette» nei confronti del Presidente della Repubblica. Il caso del conflitto di attribuzioni contro la Procura di Palermo*, in *federalismi.it*, n. 21/2012, 7 novembre 2012.
- PELLIZZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2010.
- PELLIZZONE I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, n.1/2013.
- PERINI M., *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013.
- PIAZZA M., *Il Presidente della Repubblica è giuridicamente responsabile, in sede civile, per le sue «esternazioni» ingiuriose e/o diffamatorie*, in *Giur. cost.*, 2000.
- PINELLI C., *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 2 luglio 2018.
- PINELLI C., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- PINNA P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1998.
- PIROZZOLI A., *L'immunità del Presidente della Repubblica davanti alla Corte costituzionale: i dubbi della vigilia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 settembre 2012.
- PISANI M., *Dossier sul potere di grazia*, Padova, 2004.
- PISANI M., *La grazia nel settennato 2006-2013 del Presidente Napolitano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2013.
- PITRUZZELLA G., *Sub artt. 92 e 93 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) Branca G., Pizzorusso A., Bologna-Roma, 1994.
- PITRUZZELLA G., BIN R., *Diritto pubblico*, XVIII ed., Torino, 2020.
- PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981.
- PIZZORUSSO A., *La discutibile immunità del Presidente linguacciuto*, in *Giur. cost.*, 1998.
- PUGIOTTO A., *Il «caso Cossiga» e la teoria dei vasi comunicanti*, in AA.VV., *Il «caso Cossiga», Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offen-*

- de?, (a cura di) Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., Torino, 2003.
- PUGIOTTO A., *Sono a rischio le esternazioni «a ruota libera»: poteri contro, Intervento e legittimazioni nei giudizi per conflitti*, in *Dir. giust.*, n. 26/2004.
- PUGIOTTO A., *Ben oltre il «caso Cossiga»: le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2004.
- PUGIOTTO A., *Grazia: Ciampi, Castelli e la resa dei conti. Quell'atto di clemenza fra equità e politica*, in *www.forumcostituzionale.it*. 30 settembre 2005.
- PUGIOTTO A., *Castelli di carta sul potere di grazia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 giugno 2006.
- PUGIOTTO A., *Dopo la sentenza n.200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quad. cost.*, n. 4/2007.
- PUGIOTTO A., *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivistaaic*, n. 1/2011, 14 gennaio 2011.
- PUGIOTTO A., *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello Usa*, in *Rivistaaic*, n. 2/2013, 3 maggio 2013.
- PUPO V., *L'insussistenza dei presupposti per il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Dal «contratto di governo» alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, (a cura di) Morelli A., Napoli, 2018.
- RACCA A., *Il Presidente «vince» ma la Corte «non convince»*. Note a margine della sentenza n. 1/2013, in *Giur. it*, 2013.
- RANDAZZO A., *«Viene anche lui, no, lui no. Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del «caso Savona» e il fondamento costituzionale di un rifiuto*, in AA.VV., *Dal «contratto di governo» alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, (a cura di) Morelli A., Napoli, 2018.
- RAUTI A., *«Scomporre e ricomporre»: il potere di nomina dei ministri fra «partiti incoercibili» e categorie in via di ridefinizione*, in AA.VV., *Dal «contratto di governo» alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, (a cura di) Morelli A., Napoli, 2018.
- RAZZANO G., *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010.
- REPETTO G., *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2018.
- RESCIGNO G., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972.
- RESCIGNO G., *Sub art. 87 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) Branca G., Roma, 1978.
- RESCIGNO G., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, n. 4/1997.
- RESCIGNO G., *Corso di diritto pubblico*, IX ed., Bologna, 2005-2006.

- RESCIGNO G., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno svoltosi a Roma il 26 novembre 2010, (a cura di) Baldassarre A., Scaccia G., Roma, 2012.
- RESCIGNO G. U., *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018.
- RIDOLA P., *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in AA.VV., *Diritto ed economia. Studi in onore di C. Imbriani*, (a cura di) Alpa G., Napoli, 2016.
- ROMA G., *Un altro passo verso l'inviolabilità del Presidente della Repubblica? (Il caso della cd. intercettazione telefonica indiretta del Presidente Scalfaro)*, in *Giur. cost.*, 1999.
- ROMANO A.A., *La formazione del governo*, Padova, 1977.
- ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- ROMBOLI R., ROSSI E., *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, 2001.
- ROMBOLI R., *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in AA.VV., *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di A. Pizzorusso*, Torino, 2005.
- ROMBOLI R., *Qualcosa di nuovo ... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive. A cinquant'anni della pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, (a cura di) Carnevale P., Colapietro C., Torino 2008.
- ROMBOLI R., *Il diritto "consentito" al matrimonio ed il diritto "garantito" alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la Corte dice "troppo" e "troppo poco"*, in *Giur. cost.*, 2010.
- ROMBOLI R., *Il rinvio delle leggi*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) Ruggeri A., Torino, 2011.
- ROSSANO C., *Presidente della Repubblica*¹. *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991.
- ROSSI E., *Manuale di diritto costituzionale e pubblico*, (a cura di) Romboli R., II ed., Torino, 2015.
- RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- RUGGERI A., *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e*

- nell'esperienza costituzionale*, Atti del convegno di Catanzaro del 22-23 ottobre 1999, (a cura di) Ventura L., Torino, 2001.
- RUGGERI A., *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, (a cura di) Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., Napoli, 2009.
- RUGGERI A., *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ...contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 luglio 2009.
- RUGGERI A., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) A. Ruggeri, Torino, 2011.
- RUGGERI A., *Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020.
- RUINI M., *La controriforma ministeriale degli atti del Capo dello Stato (Commento all'art. 89 della Costituzione)*, in *Foro. pad.* n. 4/1052, 18 ss.
- RUOTOLO M., *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi apparsi nella rivista "Giurisprudenza costituzionale"*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, (a cura di) A. Pace, Milano, 2006.
- RUOTOLO M., *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2009.
- SACCO F., *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, 2012.
- SALAZAR C., *Considerazioni in margine alla sentenza n.200 del 2006 sul conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia intorno al potere di grazia (ovvero: su come il Ministro "rampante" divenne "dimezzato")*, in AA.VV., *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de' Santi*, (a cura di) Pisaneschi A., Violini L., Milano, 2007.
- SALAZAR C., *Riflessioni sul "caso Englaro"*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2009.
- SALERNO G.M., *Sub art. 89 Cost.*, in CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- SALERNO G.M., MALAISI B., *Sub art. 87 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, (a cura di) Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, 2006.

- SALERNO G.M., *Presidente della Repubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (a cura di) S. Cassese, V, Milano, 2006.
- SALERNO G.M., *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, in *Giur. cost.*, 2006.
- SALERNO G.M., *Il Guardasigilli ha solo la facoltà di esporre le ragioni del suo dissenso*, in *Dir. giust.*, n. 22/2006.
- SALERNO G.M., LIPPOLIS V., *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013.
- SALERNO G.M., LIPPOLIS V., *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.
- SALMONI F., *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei ricorsi per conflitti fra poteri: la "storia infinita" del c.d. caso Cossiga*, in *federalismi.it*, 29 luglio 2004.
- SANDULLI A.M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, ed in *Studi in onore di F. Carnelutti*, IV, Padova, 1950, ora in A.M. Sandulli, *Scritti giuridici.1. Diritto costituzionale*, Napoli, 1990.
- SAVONA P., *Giuda pratica all'uscita dall'Euro*, reperibile in <https://scenarieconomici.it>, 3 ottobre 2015.
- SCACCIA G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivistaaic*, n. 1/2011, 15 dicembre 2010.
- SCACCIA G., *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013.
- SCACCIA G., *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 maggio 2013.
- SCACCIA G., *La grazia di Napolitano a Joseph Romano: la "clemenza" presidenziale fra eccezione e regola*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013.
- SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era Napolitano (maggio 2006-settembre 2013)*, in *Rivistaaic*, n. 3/2013, 20 settembre 2013.
- SCACCIA G., *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, (a cura di) Violini L., Milano, 2014.
- SCACCIA G., *Espansione di ruolo del Presidente della Repubblica e funzione di rappresentanza dell'unità nazionale*, in *Lo Stato*, n. 3/2014.
- SCACCIA G., *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.
- SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015.

- SCHMITT C., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, 1931, trad. it., *Il custode della Costituzione*, (a cura di) Caracciolo A., Milano, 1981.
- SELVAGGI E., *Grazia (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1989.
- SICLARI M., *Concessione della grazia e controfirma ministeriale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 15 novembre 2004.
- SICLARI M., *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n.200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 24 maggio 2006.
- SICLARI M., *Il Guardasigilli ha solo la facoltà di esporre le ragioni del suo dissenso*, in *Dir. giust.*, n. 22/2006.
- SICLARI M., *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, (a cura di) Baldassarre A., Scaccia G., Roma, 2012.
- SICLARI M., *Primi rilievi sulla formazione del governo Conte*, in *Osservatorio.it*, n. 2/2018, 21 luglio 2018.
- SILVESTRI G., *Il Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Valori e principi del regime repubblicano*, IV, *Legalità e garanzie*, (a cura di) Labriola S., Roma-Bari, 2006.
- SILVESTRI G., *La presidenza Napolitano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016.
- SCHLAICH K., *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, Tübingen, 1972.
- SMEND R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Monaco, 1928, trad. it. di Fiore F., Luther J., Milano, 1988.
- SORRENTI G., *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.
- SORRENTINO F., *Tra immunità e privilegio*, in *federalismi.it*, n. 16/2004, 29 luglio 2004.
- SORRENTINO F., *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2013.
- SPADARO A., *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, (a cura di) Ruggeri A., Napoli, 2006.
- SPADARO A., *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto legge? Le ragioni di Napolitano*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009.
- SPADARO A., *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in AA.VV., *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi senza precedenti*, (a cura di) Morelli A., Napoli, 2018.
- SPADARO A., *Intervento al Forum del Gruppo di Pisa, L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, 7 novembre 2018.

- SPADARO A., *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019.
- SPERTI A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010.
- SPERTI A., *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), (a cura di) Ruggeri A., Torino, 2011.
- SPERTI A., *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n.1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013.
- STAIANO S., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 16 luglio 2018.
- STAIANO S., *Intervento al Forum del Gruppo di Pisa, L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, 7 novembre 2018.
- STAIANO S., *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in AA.VV., *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, (a cura di) Musella F., Bologna, 2019.
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivistaaic*, n. 2/2020, 11 giugno 2020.
- STRONATI M., *"Torniamo allo Statuto?"*, in AA.VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, (a cura di) Bin R., Brunelli G., Pugiotta A., Veronesi P., Ferrara, 2006.
- STRONATI M., *Il governo della "grazia". Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, Milano, 2009.
- STRONATI M., *Testi e contesti del potere di fare grazia (1848-2018) ... to be continued*, in *www.storiacostituzionale.it*, s.d.
- TABARRO P., *L'attività di esternazione del Presidente della Repubblica: spunti evolutivi in una recente decisione giurisprudenziale*, in *Rass. parl.*, n. 2/1998.
- TEBALDI M., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005.
- TIMIANI M., *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006.
- TIMIANI M., *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 febbraio 2013.
- TIRA E., *Il conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica e la Procura di Palermo in materia di intercettazioni indirette o casuali*, in *Rivistaaic*, n. 4/2012, 30 ottobre 2012.
- TONIATTI R., *Il Capo dello Stato e l'interesse nazionale*, Bologna, 1992.

- TRAVERSA S., *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rass. parl.*, n. 2/2011.
- VALENTINI A., *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965.
- VENTURA L., *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, (a cura di) Silvestri G., Milano, 1985.
- VENTURA L., *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti del convegno di Catanzaro del 22-23 ottobre 1999, (a cura di) Ventura L., Torino, 2001.
- VERONESI P., *Quando non muore un potere. Un ex Capo dello Stato e le sue esternazioni in conflitto davanti alla Corte*, in *Studium iuris*, 2005.
- VIGANÒ F., *La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 16 gennaio 2013.
- VIGIANI N., *La sentenza sulla grazia: un'importante pronuncia che trascende la mera risoluzione del conflitto tra il Quirinale ed il Ministero di Via Arenula*, in *Giur. it.*, 2007.
- VIOLINI L. (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa, Milano, 14 novembre 2014.
- VIPIANA P., *Tre interessanti casi di "promulgazione con rilievi"*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 3/2020, 1 luglio 2020.
- VIVIANI SCHLEIN M.P., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982.
- VOLPI M., *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorioaic*, n. 2/2018, 6 giugno 2018.
- VOLPI M., *Introduzione. Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997.
- VOLPI M., *Libertà ed autonomia. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Torino, 2018.
- VOSA G., *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano*, rileggendo *C. Cost.*, 1/2013, in *Rivistaaic*, n. 1/2014, 10 gennaio 2014.
- WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. ID., *Economia e società*, Milano, 1974.
- ZAGREBELSKY G., *Grazia: a) dir. cost.*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970.
- ZAGREBELSKY G., *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, 1974.

- ZAGREBELSKY G., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, n. 7/1991.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2012.
- ZAGREBELSKY G., *Relazioni di sintesi*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa, (a cura di) Violini L., Milano, 14 novembre 2014.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2012.
- ZANGARA V., *Le prerogative costituzionali*, Padova, 1972.
- ZANON N., *Il regime delle intercettazioni "indirette" e "occasional" fra principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e tutela della funzione parlamentare*, in *federalismi.it*, 5 dicembre 2007.

Collana *Ricerche Giuridiche*

1. Vincenzo Atripaldi, *Diritto allo studio*, 1975
2. Massimo Panebianco, *Ugo Grozio e la tradizione storica del Diritto Internazionale*, 1975
3. Fulvio Fenucci, *L'assistenza scolastica nelle leggi delle regioni ad autonomia ordinaria*, 1976
4. P. Rescigno, V. Atripaldi, F. Fichera, A. Budetta, M. Panebianco, M. De Dominicis, S. De Val Aurisicchio, *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, 1975
5. Enzo Maria Marengi, *Aspetti delle competenze regionali in materia urbanistica*, 1976
6. Vincenzo Patalano, *Il delitto di mancanza alla chiamata delle armi*, 1976
7. E. Pacelli, A. Saraceni, *Nuova disciplina della edificabilità dei suoli*, 1977
8. A.M. Allagrande, G. Barbirotti, M. Della Casa, V. Grillo, A. Vitale, *Le proposte della commissione Gonella-Casaroli per la revisione del Concordato*, 1977
9. Giuliana Ziccardi Capaldo, *Le situazioni territoriali illegittime nel Diritto Internazionale*, 1977
10. Vincenzo Mileo, *Le comunioni tacite familiari*, 1977
11. Maria Vittoria Lupò Avagliano, *Regioni e riforma sanitaria*, 1978
12. Maria Vittoria Lupò Avagliano, *L'autonomia contabile regionale*, 1979
13. Francesco Caruso, *Le Anstalten nell'ordinamento italiano*, 1979
14. Vito Gallotta, *La formazione professionale nel quadro delle competenze delle regioni ad autonomia ordinaria*, 1979
15. Antonio Pistone, *La giurisdizione contabile della Corte dei Conti*, 1981
16. Silvio Lugnano, *Argomenti per uno studio di politica criminale*, 1982
17. Mario La Monica, *Oggetto giuridico e tipicità del delitto di ricorso abusivo al credito*, 1983
18. Mario La Monica, *Sul significato normativo del termine "reato"*, 1983
19. Antonio Pistone, *Il contenzioso tributario: un'ipotesi di riforma*, 1983
20. Giuseppe Maria Ruggiero, *L'organo internazionale*, 1984
21. Bartolomeo Selleri, *Il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo*, 1984
22. Arturo De Luca, *Giustizia e legalità nella filosofia giuridica di Kant*, 1984
23. Francesco Domenico Riccioli, *La successione internazionale degli Stati al debito pubblico*, 1984
24. Bartolomeo Selleri, *Pubblica amministrazione e cittadino: alla ricerca della parità*, 1984
25. Giovanni Esposito, *La chiamata in correità*, 1988
26. Antonio Abet, *La guerra sociale. Potere e autorità nei rapporti tra ordinamento giuridico e comunità nazionale*, 1987
27. Sergio Moccia, *Carpzov e Grozio. Dalla concezione teocratica alla concezione laica del diritto penale*, 1988
28. Guido Clemente di San Luca, *Three papers*, 1990
29. Pasquale Landi, *Diritto ed economia. Saggio sulla "Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia"*, 1996
30. Cosimo Silvestro, *Contributo allo studio dell'inquadramento previdenziale*, 1996
31. Francesco Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, 1997

32. Maria Elisabetta de Franciscis, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America. Costituzione e prassi*, 1996
33. Maria Luisa Tufano, *La c.d. eccezione di invalidità degli atti comunitari*, 1996
34. Raffaele Titomanlio, *Contributo in tema di risarcibilità dell'interesse legittimo*, 1996
35. Renata Spagnuolo Vigorita, *La liberalizzazione delle telecomunicazioni: dal monopolio alla concorrenza regolata*, 1998
36. Ferdinando Lignola, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti La natura della sentenza. Questioni applicative*, 2000
37. Alfredo Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, 2000
38. Simone Valiante, *Pluralità dell'informazione e sistema radiotelevisivo*, 2001
39. Daniele Marrama, *La pubblicità ingannevole. Il giudice amministrativo e la natura giuridica delle decisioni delle authorities*, 2002
40. Giuliana Di Fiore, *Autorità di garanzia e interesse pubblico nelle comunicazioni integrate*, 2002
41. Chiara Orrei, *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo. Sviluppi giurisprudenziali e profili dogmatici*, 2002
42. Nino Paolantonio, *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, 2003
43. Antonio Leo Tarasco, *La consuetudine nell'ordinamento amministrativo. Contributo allo studio delle fonti non scritte*, 2003
44. Simona D'Antonio, *Teoria e prassi nella tutela risarcitoria dell'interesse legittimo*, 2003
45. Alberto Zito, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa. Riflessioni sulla tutela dell'interesse legittimo*, 2003
46. Giancarlo Sorrentino, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, 2003
47. Renata Spagnuolo Vigorita, *Politiche pubbliche del servizio sanitario*, 2003
48. Antonio Leo Tarasco, *Beni patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, 2004
49. Marco Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, 2004
50. Vincenzo Metafora, *Il danno non patrimoniale e la sua riconduzione nell'alveo dell'art. 2043 c.c. L'art. 2059 c.c. come sanzione civile indiretta*, 2004
51. Loredana Giani, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, 2005
52. Mariaconcetta D'Arienzo, *Profili costituzionali e regimi amministrativi nell'assetto del sistema radiotelevisivo*, 2005
53. Andrea Crismani, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, 2005
54. Fortunato Gambardella, *Trasformazione urbana e modelli privatistici. Profili ricostruttivi delle società di trasformazione urbana*, 2005
55. Domenico D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, 2005
56. Marialaura Cunzio, *La criminalità organizzata in Campania*, 2005
57. Francesca Attanasio, *Partecipazione di società di capitali in società di persone alla luce della riforma societaria*, 2005

58. Marina Speca, *Il processo di ristrutturazione del debito negli enti locali. Analisi degli strumenti più utilizzati e delle procedure da attivare*, 2005
59. Laura Lamberti, *Riflessioni sulle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali*, 2006
60. Alessandro Martini, *Profili giuridici della procreazione medicalmente assistita*, 2006
61. Maria Gabriella Ivone, *Riflessioni in tema di unioni di fatto. Le esperienze italiana e francese a confronto*, 2006
62. Luisa Marin, *Il principio di mutuo riconoscimento nello spazio penale europeo*, 2006
63. Salvatore Dettori, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, 2006
64. Carla Acocella, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici. Il contratto di servizio*, 2007
65. Luca Pardi, *Contributo allo studio del contratto di leasing per la realizzazione delle opere pubbliche per la realizzazione delle opere pubbliche*, 2007
66. Annalisa Giusti, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, 2007
67. Camillo Patriarca, *La distribuzione degli utili in natura*, 2008
68. Angelo Lalli, *Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo*, 2008
69. Ivan Ingravallo, *Le amministrazioni territoriali dell'ONU*, 2008
70. Gabriella Ferranti, *La cooperazione giudiziaria in materia penale nelle convenzioni del Consiglio d'Europa e nel diritto dell'Unione europea*, 2008
71. Fulvio Maria Palombino, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, 2008
72. Gerardo Soricelli, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, 2009
73. Giancarlo Sorrentino, *Interesse legittimo e pregiudizialità amministrativa*, 2010
74. Ilaria Amelia Caggiano, *Circolazione del denaro e strumenti di tutela*, 2010
75. Marta Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, 2010
76. Anna Lazzaro, *Contributo in tema di risarcimento del danno da ritardo*, 2011
77. Loredana Strianese, *Il contratto preliminare tra vincoli civilistici ed evoluzione dell'ordinamento tributario*, 2011
78. Diego Rossano, *Mediazione, Camera di conciliazione, Arbitro bancario finanziario*, 2012
79. Luca Pardi, *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. Nuove forme di partecipazione responsabile e sussidiaria, dei privati all'esercizio delle funzioni*, 2012
80. Marta Tigano, *Tra economie dello Stato ed «economia» della Chiesa: i beni culturali d'interesse religioso*, 2012
81. Dario Bevilacqua, *Il Free-Trade e l'Agorà, Interessi in conflitto, regolazione globale e democrazia partecipativa*, 2012
82. Mario Quaranta, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, 2012
83. Alfonso Maria Cecere, *Prime riflessioni sul potere amministrativo di coazione. Dalle restrizioni alle coercizioni nei confronti dei privati*, 2012
84. Alessandro Auletta, *Gli ausili pubblici tra autorità e consenso*, 2012
85. Giovanni Coccozza, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, 2012

86. Francesca Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese. Analisi teorica e diritto positivo*, 2012
87. Simona D'Antonio, *Il commissario ad acta nel processo amministrativo. Qualificazione dell'organo e regime processuale degli atti*, 2012
88. Simona Di Stasio, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, 2012
89. Fortunato Gambardella, *Contributo allo studio del regime giuridico dei bandi da gara*, 2012
90. Pierluigi Simone, *Origini e sviluppo della cooperazione internazionale ed europea di polizia. Modelli e soluzioni operative*, 2012
91. Tiziana di Iorio, *Società multi-etnica e libertà religiosa del minore tra affidamento e autodeterminazione*, 2013
92. Gianluca Bellomo, *Le normazioni tecniche volontarie nel diritto pubblico ambientale*, 2013
93. Francesca Perrini, *La protezione diplomatica delle società*, 2013
94. Paola Saracini, *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, 2013
95. Carlo Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, 2013
96. Marco Tiberi, *La tutela dell'interesse legittimo nella pluralità delle azioni*, 2013
97. Claudio Valerio Cogliandro, *Tutela della privacy e accesso ad internet nell'opera di Stefano Rodotà*, 2013
98. Anna Pitrone, *Le responsabilità internazionali delle organizzazioni intergovernative*, 2013
99. Francesca Ferraro, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali. Democrazia, valori e rule of law nell'Unione al tempo della crisi*, 2014
100. Lorenzo Zoppoli, Antonello Zoppoli, Massimiliano Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, 2014
101. Massimo Luigi Ferrante, *Principio di libertà personale e sistema penale italiano*, 2014
102. Gabriele Pepe, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, 2014
103. Luca Buscema, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, 2014
104. Francesco Rotondo, *Itinerari alla periferia di Lombroso. Pietro Gori e la "Criminologia moderna" in Argentina*, 2014
105. Paola Torretta, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, 2015
106. Sara Valaguzza, *Sustainable Development in Public Contracts. An example of Strategic Regulation*, 2016
107. Luca Buscema (a cura di), *Identità nazionale e multiculturalismo*, 2016
108. Annamaria Gigli, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, 2016
109. Tania Abbiate, *La partecipazione popolare ai processi costituenti: l'esperienza tunisina*, 2016
110. Andrea Patroni Griffi, *Le regole della bioetica tra legislatore e giudici*, 2016
111. Francesco Monceri, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, 2016
112. Gabriella De Maio, *Semplificazione e digitalizzazione: un nuovo modello burocratico*, 2016

113. Maria Teresa Stile, *La responsabilità dello Stato giudice e del magistrato tra garanzie costituzionali e moniti europei*, 2016
114. Gennaro Ferraiuolo, *Costituzione. Federalismo. Secessione. Un itinerario*, 2016
115. Massimiliano Delfino, *Salario legale. Contrattazione collettiva e concorrenza*, 2016
116. Silvia Tuccillo, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, 2016
117. Adele Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale europeo*, 2017
118. Alessandro F. Di Sciascio, *L'intervento sostitutivo nell'esercizio dell'attività amministrativa. Profili statici e dinamici*, 2017
119. Francesco Santoro, *L'abuso nel diritto civile e tributario*, 2017
120. Paola Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, 2017
121. Gabriele Sabato, *La Governance per la rigenerazione dei siti contaminati. Il caso italiano dei Brownfields*, 2017
122. Fabiana Di Porto, *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, 2017
123. Francesco D'Ambrosi, *Consob e sistema di vigilanza*, 2017
124. Filomena Manganiello, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, 2017
125. Eugenio D'Apuzzo, *Profili della cessazione della materia del contendere nel processo amministrativo*, 2017
126. Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro. Teorie e ideologie*, 2017
127. Marcello Di Francesco Torregrossa, *La pubblica amministrazione nella società digitale*, 2017
128. Giovanni Cocozza, *Il percorso conformativo dell'eccesso di potere giurisdizionale. Una ricerca sul vizio della funzione e sul suo giudice*, 2017
129. Gabriele Pepe, *The Notion of primus inter pares in Italian public life today*, 2017
130. Luca Longhi, *Studio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati*, 2017
131. Paola Saracini, Lorenzo Zoppoli (a cura di), *Riforme del lavoro e contratti a termine*, 2017
132. Eleonora Sirsi, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, 2017
133. Alfonso Vuolo, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, 2017
134. Giorgia Bevilacqua, *Criminalità e sicurezza in alto mare*, 2017
135. Stefania Romeo, *«Usus auctoritas». Le XII tavole e la tutela dell'«apparenza» della proprietà*, 2017
136. Fiorenzo Liguori, Silvia Tuccillo (a cura di), *Contratti pubblici. Trasformazioni e problemi*, 2017
137. Maria Assunta Icolari, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, 2018
138. Sara Lieto, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, 2018
139. Valeria Nuzzo, *La protezione del lavoratore dai controlli impersonali*, 2018
140. Luca Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, 2018

141. Antonio Loffredo, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, 2018
142. Donatella Loprieno, "Trattenere e punire". *La detenzione amministrativa dello straniero*, 2018
143. Elisabetta Codazzi, *La società in house. La configurazione giuridica tra autonomia e strumentalità*, 2018
144. Valentina Gastaldo, *L'Astreinte nel processo amministrativo*, 2018
145. Giovanni Martini, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, 2018
146. Carlo Ferruccio Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, 2018
147. Vittorio Minervini, *Insolvenza e mercato. Itinerari per la modernizzazione delle discipline sulla crisi d'impresa*, 2018
148. Renata Spagnuolo Vigorita, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati. Modelli per la composizione*, 2018
149. Giovanni Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, 2018
150. Umberto Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione pubblica*, 2018
151. Guerino Fares, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, 2018
152. Fabio Francesco Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, 2018
153. Giuseppe Micciarelli, *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, 2018
154. Giacomo D'Amico, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, 2018
155. Sveva Bocchini, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, 2018
156. Francesca Biondi Dal Monte, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione e delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, 2018
157. Alessandro Morelli (a cura di), *Dal "Contratto di Governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, 2018
158. Alessandro Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, 2018
159. Massimiliano Delfino, *Salario legale e contrattazione collettive e concorrenza*, 2018
160. Irene Coppola, *Contributo allo studio del processo civile in appello*, 2018
161. Marta Ferrara, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, 2019
162. Giuseppe Allegri, Alessandro Sterpa, Nicola Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, 2019
163. Monica Cocconi (a cura di), *Sostenibilità, responsabilità sociale d'impresa e nuove aspettative dei consumatori: nuovi paradigmi di qualità?*, 2019
164. Luca Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, 2019
165. Irene Coppola, *Capitale umano o sistemi robotici. Un nuovo processo in Italia*, 2019
166. Pamela Lattanzi, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, 2019

167. Sergio Marotta, *Le forme dell'acqua. Economia e politiche del diritto nella gestione delle risorse idriche*, 2019
168. Donatella Illuminato, *Inadempimento non imputabile e impossibilità sopravvenuta. Un'endiadi nel diritto?* 2019
169. Giuseppe Papale, Raffaele Gaetano Crisileo, *Storia dell'oratoria forense. Comunicazione e persuasione*, 2019
170. Ubaldo Perfetti (a cura di), *Il punto sui così detti danni punitivi*, 2019
171. Francesca Martines, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, 2019
172. Giacomo Gargano, *Lo Stato e gli Enti di diritto pubblico quali soggetti passivi del rapporto giuridico tributario*, 2019
173. Emma A. Imparato, *L'eccezione nella regola*, 2019
174. Adriano Maffeo, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, 2019
175. Antonio Ignazio Arena, *L'esternazione del pubblico potere*, 2019
176. Francesco Paterniti, *Figli e ordinamento costituzionale*, 2019
177. Francesco Raffaello De Martino, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle camere*, 2019
178. Giacomo Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, 2019
179. Ferdinando Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, 2019
180. Luca Pedullà, *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2019
181. Sara Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, 2019
182. Gabriella Di Maio, *Fiscalità energetica e cambiamento climatico. Il ruolo del diritto tributario nella società moderna*, 2020
183. Eloísa Carbonell Porrás, Giuseppe Piperata (a cura di), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, 2020
184. Anna Gragnani, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, 2020
185. Mena Minafra, *Osservazioni sulla "chiamata in correità"*, 2020
186. Antonio Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, 2020
187. Giacomo D'Amico, *La libertà "capovolta"*, 2020
188. Viviana Di Capua, *L'auotorizzazione integrata ambientale*, 2020
189. Alessandro Sterpa, Alessandra Coiante (a cura di), *Sicurezza, legalità ed economia*, 2020
190. Sara Lieto, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, 2020
191. Cristiana Carletti, *Diritto alla riservatezza, protezione dei dati personale e spazio digitale nell'ordinamento internazionale*, 2020
192. Roberta Alfano, *Sanzioni amministrative tributarie e tutela del contribuente*, 2020
193. Maria Teresa Stile, *Discrezionalità legislativa e discrezionalità giurisdizionale nei processi evolutivi del costituzionalismo*, 2020
194. Shkelzen Hasanaj, *Diritti delle minoranze. Tra immigrazione e globalizzazione*, 2020
195. Stefano Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, 2020
196. Laura Tebano, *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*, 2020

197. Giovanni Coccozza, *Contributo a uno studio sulla motivazione del provvedimento come essenza della funzione amministrativa*, 2020
198. Maria Antonella Gliatta, *La dialettica della centralità. Studio sull'iniziativa legislativa del Governo*, 2020
199. Stefano D'Alfonso, *Potere d'inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, 2020
200. Costanza Nardocci, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, 2020
201. Michela Troisi, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, 2020
202. Umberto Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, 2020
203. Carlo Iannello, *Salute e libertà. Il fondamentale diritto all'autodeterminazione individuale*, 2020
204. Massimo Cavino, Lucilla Conte, Simone Mallardo, Massimiliano Malvicini, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al COVID-19*, 2020
205. Vito Breda, Matteo Frau (a cura di), *La contrattazione Costituzionale dei livelli di autonomia. Modelli per una comparazione*, 2020
206. Katia La Regina (a cura di), *La custodia cautelare in carcere*, 2020
207. Giovanna Petrillo, *I limiti di proporzionalità nella disciplina fiscale delle società di comodo*, 2020
208. Andrea Maltoni (a cura di), *I contratti pubblici: la difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, 2020
209. Stefania Cecchini, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, 2020
210. Paola Mazzina, *L'autonomia politica regionale tra modelli costituzionali e sistema dei partiti*, 2020
211. Mario Iannello, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, 2020
212. Virgilia Fogliame, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, 2020
213. Armando de Crescenzo, *Indirizzo politico: una categoria tra complessità e trasformazione*, 2020
214. Tiziana Montecchiari, *Il biotestamento e l'amministrazione di sostegno*, 2020
215. Rosa Casillo, *Diritto al lavoro e dignità*, 2020
216. Gianluca Bellomo, *Profili pubblicistici del Data Protection Officer nel sistema multilivello di tutela della privacy*, 2020
217. Lucilla Conte, *La famiglia. Istituti e istituzioni nella prospettiva costituzionale*, 2020
218. Arianna Carminati, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali dello Stato*, 2020
219. Antonello Tarzia, *Il giudice e lo straniero. Linguaggi e culture nei percorsi giurisdizionali*, 2020
220. Maria Laura Rea, *Public e Private enforcement Antitrust. La tutela della concorrenza tra riforme europee e ordinamento italiano*, 2020

Finito di stampare nel mese di gennaio 2021
presso la *Vulcanica Srl* Nola – (Na)

