



GUIDO RIVOSECCHI*

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA TRA POTERI “DEFORMALIZZATI” E GARANZIA POLITICA DELLA COSTITUZIONE (BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DI UN VOLUME CURATO DA D. PARIS)**

1.

Il volume curato da Davide Paris (*Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022) raccoglie gli atti di un Convegno tenutosi presso l'Università di Foggia, dichiaratamente rivolto a tracciare un bilancio del mandato di Sergio Mattarella. L'analisi è stata ulteriormente integrata dagli interventi inviati in risposta a una *Call for papers* a cui hanno partecipato numerosi giovani studiosi.

Tutto ciò consente al testo di offrire un'articolata prospettiva di analisi in chiave al contempo retrospettiva e prospettica. Da un lato, pur prendendo in esame soltanto *una* Presidenza, i contributi contenuti nel volume sono ricchi di riferimenti alle prassi e ai “precedenti” consolidatisi nel tempo al fine di cogliere gli elementi di continuità e i profili evolutivi nel susseguirsi delle *diverse* Presidenze. Dall'altro lato, la pluralità degli interventi e la varietà delle analisi proposte consentono di allargare la riflessione alla rielezione del Presidente Mattarella e alle prospettive future dell'organo, anche alla luce del contesto europeo e internazionale.

Ne scaturisce un libro denso e articolato, connotato dalla molteplicità di voci e dalla pluralità delle prospettive di analisi di volta in volta privilegiate. I contributi in esso contenuti sono suddivisi in quattro parti, rispettivamente dedicate ai seguenti temi: i poteri di intermediazione politica nella forma di governo; alcuni degli ulteriori poteri che concorrono a delineare la figura presidenziale (Presidenza del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio supremo di difesa; controllo sulle leggi; potere di grazia); il Presidente della Repubblica nel contesto europeo e internazionale; la comunicazione

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

** Intervento alla Presentazione dei volumi di Davide Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022 e Andrea Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, tenutasi il 16 ottobre 2023 presso l'Università Luiss Guido Carli, Roma.

presidenziale. A ciò si aggiunge un'ultima sezione dedicata all'analisi di alcune teorie costituzionali sulla Presidenza della Repubblica: indirizzo politico costituzionale; funzione presidenziale di controllo/garanzia.

Il libro da cui muove il nostro dibattito costituisce anzitutto ulteriore e significativa testimonianza di quanto i temi “classici” del diritto costituzionale continuino ad attrarre gli studiosi – anche quelli delle nuove generazioni – talvolta in misura maggiore di quanto non accada con temi apparentemente più “innovativi” che vengono spesso veicolati dai programmi di ricerca nazionali e soprattutto internazionali a scapito delle tematiche tradizionalmente riconducibili alla nostra disciplina.

È una premessa rilevante da cui muovere in questa breve riflessione perché il diritto costituzionale ha tra i suoi scopi principali quello di affrontare questioni *costituzionali* con l'ambizione di rispondere agli interrogativi posti dall'attualità istituzionale alla luce delle categorie fondative della scienza giuridica, proiettandole sul presente in maniera critica e riflessiva. Ciò anche per evitare un atteggiamento di condiscendenza nei confronti delle prassi che esprimono deviazioni dalle prescrizioni costituzionali sulla base di asserite “oggettive” necessità dei tempi¹.

È quindi a mio avviso particolarmente significativo che costituzionalisti di diversa provenienza ed età continuino a cimentarsi – come nel volume in commento – sui temi che costituiscono il *proprium* del diritto costituzionale. Uno di questi è sicuramente costituito dal Presidente della Repubblica che continua ad attirare la riflessione della dottrina costituzionalistica. Si è scritto molto e si continuerà a riflettere sull'organo costituzionale che concorre in maniera decisiva a delineare le peculiarità della forma di governo italiana.

2.

Abbiamo già ampiamente affrontato, anche nel Seminario odierno, i poteri di intermediazione politica del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo: nomina del Presidente del Consiglio incaricato e scioglimento anticipato delle Camere. Non è certamente un caso che attraverso l'analisi di tali poteri il volume di Andrea Pertici – oggetto di riflessione della prima parte di questo Seminario – fornisca una magistrale ricostruzione delle *Presidenze* che si sono susseguite nella storia della Repubblica, muovendo dal carattere fortemente elastico delle norme costituzionali sulla forma di governo in cui devono essere inquadrare le evoluzioni dell'organo qui in esame².

Pertanto, alla luce della lettura del volume curato da Paris, mi concentrerò su alcune delle *altre* funzioni presidenziali al fine di collocarle nel processo di “deformalizzazione” che ha interessato l'esercizio di taluni poteri e che a mio avviso risulta funzionale ad assicurare

¹ Mette in guardia rispetto a tali rischi, con riferimento ad alcune delle recenti tendenze della scienza giuridica, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2023, 251 s.

² Cfr. A PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, *passim*, spec. 11 ss.

quella peculiare funzione di garanzia *politica* della Costituzione affidata al Presidente della Repubblica.

Al riguardo, l'articolazione dei poteri del Capo dello Stato consente di inquadrarne le funzioni in termini di influenza e garanzia; funzioni orientate ad assicurare il necessario bilanciamento tra gli organi costituzionali, nonché quelle imprescindibili istanze di integrazione della comunità politica di cui il Presidente della Repubblica è tenuto a farsi interprete. Con le parole di una celebre sentenza della Corte costituzionale, «*il Presidente della Repubblica "rappresenta l'unità nazionale" (art. 87, primo comma, Cost.) 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*»³. In altri termini, il Giudice delle leggi ricostruisce la posizione del Presidente nel sistema come «*organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri*» avente lo «*scopo 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*»⁴.

Nell'esercizio dei poteri di intermediazione politica emerge più immediatamente il ruolo del Presidente della Repubblica quale significativo elemento non soltanto di razionalizzazione, ma anche di correzione della forma di governo parlamentare nel solco dell'ordine del giorno Perassi. Una prospettiva di analisi, questa, già privilegiata nella prima parte della riflessione odierna, senza che sia possibile – aggiungo – avallare alcun ulteriore correttivo della forma di governo parlamentare a Costituzione vigente nella quale, peraltro, non si è registrata alcuna torsione in senso presidenziale ed anzi nell'esercizio dei suoi poteri il Presidente è continuamente indotto a relazionarsi agli altri organi costituzionali in una prospettiva di bilanciamento e di equilibrio tra i poteri stessi⁵.

In questo intervento, può essere invece utile al dibattito prendere in esame i poteri *diversi* da quelli di intermediazione politica per verificare quale immagine ci viene oggi restituita rispetto alla teoria della funzione presidenziale di garanzia. Si tratta di poteri tutt'altro che «*ancillari*», come precisato dallo stesso Paris nell'Introduzione⁶, sebbene tale espressione sia richiamata nel titolo della Parte II del volume, sia pure in maniera meramente descrittiva allo scopo di individuare una categoria residuale di poteri; poteri che, come afferma Giulio Salerno nel contributo conclusivo, concorrono tuttavia in maniera decisiva a delineare la figura del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale⁷.

Al riguardo, occorre ancora una volta ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo la quale «*[p]er svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio*

³ Sentenza n. 1 del 2013, punto n. 8.2 del “Considerato in diritto”.

⁴ Sentenza n. 1 del 2013, punto n. 8.2 del “Considerato in diritto”.

⁵ Per questo non convincono interpretazioni come quelle proposte da P. Lavaux, A. Le Divelle, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2015, 823 ss., riprese, nel volume in commento, da C. SPINIELLO, *Formazione (e crisi) dei governi: il ruolo del Presidente della Repubblica. Verso un correttivo presidenziale della forma di governo parlamentare italiana*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 135 ss.

⁶ Cfr D. PARIS, *Introduzione a Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 14.

⁷ Cfr. G.M. SALERNO, *La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 304.

costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di accordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto [...], 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»⁸. Secondo il Giudice costituzionale, è pertanto «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 istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l’impatto sul sistema delle relazioni tra poteri dello Stato»⁹. Ne consegue che le attività informali sono intrinsecamente connesse a quelle formali, in quanto funzionali a garantire «[l’]efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione»¹⁰.

Da quanto sin qui detto segue che sarebbe «inesatto procedere a una qualsivoglia distinzione tra i poteri presidenziali che avrebbero rilievo essenziale nel sistema autoritativo – ad esempio, quelli relativi all’attivazione e alla stabilizzazione della forma di governo – e i poteri per così dire secondari o ancillari, quelli cioè di minore incidenza nella vita politico istituzionale»¹¹.

Assumono pertanto rilievo anche i poteri presidenziali “informali” e, tra quelli formali, i poteri esercitati *motu proprio* (ad esempio: rinvio delle leggi e nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali) sui quali, non certo a caso, è stata a suo tempo costruita la teoria della funzione presidenziale di garanzia della Costituzione, a partire dai fondamentali contributi di Giuseppe Guarino e Serio Galeotti¹².

Seguendo le coordinate tracciate dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, da un lato, e l’articolazione del volume curato da Paris, dall’altro lato, ai fini del presente dibattito può essere utile, come dicevo, prendere in esame alcuni dei poteri *diversi* da quelli di intermediazione politica, almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo, essi concorrono in maniera particolarmente significativa a connotare i “caratteri” di ciascuna Presidenza. Basti pensare alla nomina dei senatori a vita o dei giudici costituzionali che, nel loro esercizio o nel loro mancato esercizio rispetto ai valori di unità nazionale, forniscono elementi capaci di identificare una Presidenza¹³. Basti pensare, ad esempio, a quanto sotto il profilo del patriottismo costituzionale la nomina a senatrice a vita di Liliana Segre possa connotare

⁸ Sentenza n. 1 del 2013, punto n. 8.3 del “Considerato in diritto”.

⁹ Sentenza n. 1 del 2013, punto n. 8.3 del “Considerato in diritto”.

¹⁰ Sentenza n. 1 del 2013, punto n. 8.3 del “Considerato in diritto”.

¹¹ G.M. SALERNO, *La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, cit., 304.

¹² Cfr. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1949, *passim*; ID. voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, 319 ss.; ID., *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, a cura di S. Galeotti, Milano, Giuffrè, 1992, 77 ss.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss., spec. 961 s. Il punto, nel volume in commento, è efficacemente colto da I. PELLIZZONE, *Il primo mandato del Presidente Mattarella in materia di rinvio delle leggi e concessione della grazia: andando oltre la funzione di garanzia*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 483 s. Cfr. anche I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 131 ss.

¹³ Come ricorda efficacemente anche A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 34, richiamando l’esempio del Presidente Scalfaro, il primo a nominare una donna giudice costituzionale nella persona dell’ex Ministra Fernanda Conti.

l'immagine della Presidenza Mattarella; o, ancora, al valore simbolico della grazia negata dal Presidente Ciampi al criminale nazista Erich Priebke.

In secondo luogo, è attraverso l'esercizio dei poteri "informali" o, comunque, "deformalizzati" rispetto agli atti tipici che sembra maggiormente emergere la posizione del Presidente nel sistema, in quanto essi, rispetto agli altri che necessitano della collaborazione con altro organo costituzionale, sono esercitati dal Presidente in assoluta autonomia (si pensi ancora al rinvio delle leggi alle Camere *ex art. 74 Cost.* o alla prassi delle c.d. "promulgazioni motivate"; o, ancora, alla nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali).

A questi ultimi accosterò i poteri esercitati dal Capo dello Stato in quanto Presidente di organo collegiale, con particolare riferimento al Consiglio superiore della magistratura. Per quanto possa sembrare apparentemente azzardato, l'accostamento a mio avviso si spiega perché, anche in tali sedi, l'agire del Presidente può assumere caratteri "deformalizzati" mediante le funzioni di impulso, freno e garanzia svolte nei confronti degli organi stessi che presiede, come emerge anche dal contributo di Renato Balduzzi nel volume da cui muove la nostra riflessione¹⁴.

3.

Partendo dal rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.*, i contributi contenuti nel volume curato da Paris mettono in rilievo l'uso particolarmente selettivo dell'istituto da parte del Presidente Mattarella, secondo una tendenza già consolidata nelle precedenti presidenze¹⁵.

Anche nel Seminario odierno, è già stato più volte menzionato l'unico rinvio della Presidenza Mattarella (27 ottobre 2017) avente ad oggetto il testo di legge recante «Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo», motivato su rilievi di «evidente illegittimità costituzionale» per contrasto con gli artt. 3 Cost. e 117, primo comma, Cost., a causa da un lato dell'irragionevole depenalizzazione della condotta di «determinati soggetti che rivestono ruoli apicali e di controllo» nelle suddette imprese o nelle banche e società finanziarie ad esse collegate, rispetto ad analoghi soggetti privi di tale qualificazione per i quali veniva invece mantenuta la sanzione penale, e, dall'altro lato, della violazione delle Convenzioni di Oslo e di Ottawa, ratificate con le leggi n. 106 del 1999 e n. 95 del 2011; Convenzioni che richiedono sanzioni penali per tutti i finanziatori degli ordigni vietati.

A questo rinvio *ex art. 74 Cost.*, nel corso della Presidenza Mattarella si sono aggiunte numerose «esternazioni legislative»¹⁶ svolte ormai non soltanto in sede di promulgazione

¹⁴ Cfr. R. BALDUZZI, *La presidenza del Consiglio superiore della magistratura, tra sobrietà delle norme e importanza della prassi*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 191 ss.

¹⁵ Cfr. G. COSTA, *Il controllo presidenziale sulla produzione normativa: la prima presidenza Mattarella nella prassi repubblicana*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 224 ss.; nonché I. PELLIZZONE, *Il primo mandato del Presidente Mattarella in materia di rinvio delle leggi e concessione della grazia*, cit., 483 ss.

¹⁶ Riprendendo l'espressione di V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, il Mulino, 2013, 65.

delle leggi, ma anche in sede di emanazione dei decreti-legge e di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge del Governo.

Già in riferimento alle precedenti Presidenze, sono state enucleate almeno due diverse tipologie di promulgazioni con motivazione: le une finalizzate ad escludere, almeno “a un primo esame”, “evidenti” vizi di illegittimità costituzionale; le seconde, invece, rivolte a segnalare taluni profili problematici in ordine alla costituzionalità delle leggi oggetto di promulgazione¹⁷. Deve essere inoltre osservato che le “esternazioni legislative” possono ormai manifestarsi in relazione a tutti i poteri presidenziali esercitati in relazione ai procedimenti legislativi: come dicevo, non soltanto in relazione alla promulgazione delle leggi, ma anche all’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa e all’emanazione dei decreti-legge e dei decreti legislativi.

La prima tipologia di promulgazione con motivazione è sorta in relazione al consolidamento della dottrina della c.d. “manifesta incostituzionalità”, esplicitamente teorizzata dal Presidente Ciampi in occasione di un’esternazione del giugno del 2003 durante la conferenza stampa tenuta alla *Humboldt Universität* per motivare il mancato rinvio alle Camere della legge n. 140 del 2003 sull’immunità delle alte cariche dello Stato (c.d. lodo Schifani) e successivamente ribadita nel messaggio di rinvio alle Camere della legge sull’ordinamento giudiziario (16 dicembre 2004), secondo la quale il potere di rinvio può essere esercitato «solo in caso di manifesta non costituzionalità di una legge». L’orientamento si è successivamente consolidato con la Presidenza Napolitano, ad esempio in occasione del mancato rinvio della legge n. 124 del 2008 sulla sospensione dei procedimenti penali per le alte cariche dello Stato (c.d. lodo Alfano), oggetto di una «doppia esternazione»¹⁸ da parte del Presidente che escludeva, appunto «a uno primo esame», la manifesta incostituzionalità della legge.

La prassi della Presidenza Mattarella da un lato conferma la dottrina dell’“evidente incostituzionalità” nell’unico rinvio alle Camere *ex art. 74 Cost.* poco sopra richiamato e, dall’altro lato, costituisce ulteriore sviluppo della seconda tipologia di “esternazioni legislative” che accompagnano l’esercizio dei poteri presidenziali: quelle, cioè, rivolte non già a motivare la promulgazione in ragione dell’assenza di vizi “evidenti” di illegittimità costituzionale, bensì a segnalare problematiche di compatibilità costituzionale in relazione alle leggi promulgate.

Senza mai deviare dalle proprie attribuzioni costituzionali, la prassi della Presidenza Mattarella, presa in esame da diversi contributi del volume curato da Paris, dimostra, ad esempio, l’intento di ricondurre il fenomeno della decretazione d’urgenza al suo fisiologico alveo costituzionale; orientamento, questo, tanto più opportuno e rilevante in una fase in cui il regime di emergenza permanente (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica) ha fortemente incentivato il ricorso ai decreti-legge.

¹⁷ Cfr., ad esempio, I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in *Il ruolo del capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, 14 novembre 2014, a cura di L. VIOLINI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 121 ss.

¹⁸ Cfr. V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., 72 ss.

La prassi delle promulgazioni con motivazione assume particolare rilievo come tentativo di limitare le rinnovate tendenze al ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza. Quest'ultima, infatti, determina non pochi aspetti problematici, peraltro già noti all'ordinamento: il fenomeno della multisettorialità dei decreti stessi che pregiudica un effettivo e consapevole esame dei provvedimenti in sede parlamentare e favorisce l'aumento particolarmente significativo del numero di articoli e di commi inseriti in sede di conversione¹⁹; l'inserimento di norme di carattere ordinamentale che spesso rinviando a successivi provvedimenti attuativi (già di per sé indice sintomatico della carenza dei presupposti di necessità e urgenza); l'inserimento di norme derogatorie delle "norme sulla normazione" (a partire dalla legge n. 400 del 1988) e di norme di delegificazione, nonché di interventi localistici e micro-settoriali appartengono, invece, alla fase attuativa delle politiche pubbliche da parte delle amministrazioni interessate; la modifica dei decreti-legge ancora all'esame delle Camere da parte di successivi decreti-legge; la confluenza di più decreti-legge determinata in sede di conversione di uno solo di essi (c.d. "decreti a perdere"); la tendenza ad esaurire l'esame nella Camera chiamata a pronunciarsi per prima per effetto della dilatazione dei tempi di esame in tale sede²⁰. Tutto ciò da un lato limita il controllo preventivo alla promulgazione del Presidente della Repubblica a causa dei tempi particolarmente "stretti" e, dall'altro lato, consolida il fenomeno del c.d. "bicameralismo alternato" o "monocameralismo di fatto"²¹: i disegni di legge di conversione dei decreti-legge – strumento principale dei processi di produzione delle fonti di rango primario – vengono esaminati soltanto dalla Camera in cui ha avvio l'*iter legis*. Al riguardo, la prassi presidenziale più recente si mostra particolarmente significativa nel tentativo di contrastare il fenomeno in parola, in quanto neanche la Corte costituzionale ha saputo porre rimedio a tali violazioni del principio costituzionale del bicameralismo perfetto²².

In questo contesto, le "esternazioni legislative" del Presidente Mattarella sono rivolte ad evitare il fenomeno dell'eterogeneità dei decreti e dell'espansione impropria dei contenuti dei decreti-legge quale indice sintomatico della carenza dei presupposti di necessità e urgenza. Tra le altre, basti pensare alla lettera dell'11 settembre 2020, indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. decreto "semplificazioni"), in cui si richiama al rispetto del necessario requisito dell'omogeneità con riguardo al contenuto e alle

¹⁹ Nella XVIII e XIX legislatura (primi sette mesi) in ogni decreto-legge vengono mediamente inseriti 25 nuovi articoli, pari ad oltre 100 commi. L'incremento medio dei provvedimenti convertiti è del 60 per cento circa relativamente agli articoli e del 65 per cento circa relativamente ai commi (cfr. i dati riportati in Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2022-2023*, Roma, 2023, 25 ss.).

²⁰ Nella XVIII legislatura, ad esempio, è arrivata al 95,2 per cento la percentuale dei decreti-legge convertiti senza ritorno al primo ramo del Parlamento in cui sono stati esaminati: cfr. Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., 10.

²¹ Su cui, cfr. ora S. LEONE, *Un parlamento per metà, tra critiche e proposte*, in *Quad. cost.*, n. 2/2023, 327 ss.

²² Il riferimento è, in particolare, all'ord. n. 60 del 2020, con la quale la Corte ha ulteriormente innalzato la soglia della manifesta violazione delle attribuzioni parlamentari ai fini dell'ammissibilità dei conflitti tra poteri per violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, pur di fronte a un caso di evidente compressione delle attribuzioni stesse nell'approvazione del disegno di legge di bilancio. Per un approfondimento cfr. G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'«ultimo miglio»*, in *Quad. cost.*, n. 1/2023, 138 ss.

finalità originariamente individuate dal provvedimento e viene stigmatizzato il fenomeno dell'espansione dei decreti-legge in sede di conversione. Al riguardo, il Presidente valorizza «i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale», con esplicito richiamo alla legge n. 400 del 1988, definita «legge ordinaria di natura ordinamentale, volta anche all'attuazione dell'articolo 77 della Costituzione», a fronte dell'incremento del numero di articoli e di commi del provvedimento oggetto di promulgazione.

Sulla stessa linea ricostruttiva possono essere collocate successive promulgazioni “ motivate”, come il tentativo, esperito nella fase conclusiva del primo mandato, di indurre Governo e Parlamento al rispetto del requisito dell'omogeneità dei decreti-legge espresso dalla lettera del 23 luglio 2021, indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 23 del 2021, recante «Misure urgenti connesse all'emergenza Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali»²³. O, ancora, nel secondo mandato, si pensi alla lettera del 24 febbraio 2023, indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198 del 2022 (c.d. “proroga termini”), nella quale viene stigmatizza «la presenza di norme che non recano proroghe di termini in senso stretto ma provvedono a introdurre e a modificare la disciplina sostanziale a regime in diverse materie».

Anche in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa il Presidente della Repubblica si è posto a presidio e garanzia del rispetto delle regole costituzionali degli atti sottoposti al suo esame e del complessivo assetto istituzionale. La lettera indirizzata al Presidente del Consiglio il 31 ottobre 2018, che “accompagnava” l'autorizzazione alla presentazione di legge di bilancio per il 2019, segnalava l'esigenza di «tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, con l'obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria» e pertanto rilevava profili critici sulle compatibilità finanziarie, «sulla base di quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 81, 97 e 117», anche alla luce delle «valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio», sollecitando, infine, il Governo «a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee».

In definitiva, gli orientamenti richiamati sembrano complessivamente restituire l'immagine di una Presidenza garante della costituzionalità e della correttezza dei procedimenti legislativi. L'impressione è che il Presidente, tra l'altro, si ponga a presidio delle “norme sulla normazione”, soprattutto al fine di ribadire il connesso disvalore della loro violazione²⁴, e, di riflesso, delle garanzie costituzionali che assistono i procedimenti legislativi. In questa prospettiva, può meglio cogliersi la portata delle “esternazioni

²³ Sul punto, cfr. G. TOZZI, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2022, 130 ss.

²⁴ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, P. CARNEVALE, *Relazione finale*, in *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nella crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, Atti del Convegno di Firenze, 17-18 giugno 2022, a cura di A. CARDONE, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI, Napoli, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, 445 ss., spec. 449.

legislative” presidenziali quale fattore unificante dei principi e delle corrette tecniche di legislazione a cui sono richiamati gli organi politici.

4.

In linea generale, almeno dalla Presidenza Scalfaro può registrarsi un arricchimento, in via di prassi, dell’istituto del rinvio delle leggi alle Camere *ex art. 74 Cost.*, originariamente prefigurato in senso sostanzialmente binario.

In primo luogo, è da tempo diminuito il rilievo quantitativo e qualitativo che aveva storicamente assunto il rinvio delle leggi alle Camere per difetto di copertura finanziaria. A partire dalla Presidenza Einaudi, esso si era sviluppato in un contesto in cui non era sempre adeguatamente garantito l’obbligo di copertura finanziaria delle leggi e, conseguentemente, tale specifico utilizzo del potere qui in esame rispondeva all’esigenza di compensare la strutturale difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sulle norme finanziarie violative dell’art. 81 Cost. Invece, nella fase successiva, la richiamata esigenza è molto meno avvertita sia per effetto della costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012) e, quindi, del rafforzamento del parametro, sia perché le norme finanziarie e le leggi di bilancio sono a tutti gli effetti assimilate alle altre leggi nel controllo di legittimità costituzionale²⁵, anche a seguito del consolidamento dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica delle amministrazioni (anzitutto) statali, oltre che regionali e locali²⁶. In definitiva, in un contesto come quello odierno, tra l’altro caratterizzato dal particolare attivismo della Corte dei conti nel sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 81 Cost., sono state allargate le “strette” nell’accesso all’organo di giustizia costituzionale in relazione alle norme aventi effetti finanziari²⁷, così rendendo meno necessario il controllo preventivo in sede di rinvio delle leggi.

In secondo luogo, nella fase più recente sembra prevalente il ricorso alla motivazione in sede di promulgazione per segnalare problemi di compatibilità costituzionale piuttosto che per escludere la “manifesta” incostituzionalità delle leggi promulgate.

La dottrina della manifesta incostituzionalità ha un duplice pregio: da un lato, essa preserva la carica presidenziale dalle controversie dell’agone partitico, sottraendo il Presidente da ogni equivoco circa letture strumentali o partigiane delle leggi sottoposte al suo esame; dall’altro lato, la teoria ben si attaglia al Presidente della Repubblica che non

²⁵ Cfr., per tutte, sent. C. cost. n. 10 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”, ove la Corte ha affermato che non soltanto le norme finanziarie e le leggi di bilancio, ma anche «i semplici dati numerici» in esse contenuti «costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto [producono] effetti novativi nell’ordinamento».

²⁶ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 18 ss.

²⁷ Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, 357 ss., spec. 365 ss.; ID., *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull’autonomia regionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, 1257 ss.

dispone del metodo giurisdizionale nell'accertamento dei vizi di legittimità costituzionale e che anzi è chiamato a una diversa valutazione della legislazione sul piano dei *rapporti politici* con il Governo e con il Parlamento a garanzia complessiva dell'ordinamento²⁸. Pertanto, tra l'altro in assenza di contraddittorio, il vaglio presidenziale delle leggi non può che tradursi in un controllo di carattere *non definitivo* e anche per questo diverso e non sovrapponibile a quello della Corte costituzionale e perciò rivolto alla verifica della sussistenza di vizi macroscopici di illegittimità²⁹, non potendo altrimenti il Presidente interferire con l'attività del Parlamento cui appartiene in via esclusiva e permanente il potere legislativo. Al contempo, però, come osservato da Irene Pellizzone nel volume qui in commento, quella stessa dottrina si presenta come «un'arma a doppio taglio»³⁰. Infatti, essa induce il Presidente a utilizzare argomenti incentrati sulla giurisprudenza costituzionale che diviene parametro del vaglio presidenziale ora per escludere ora per accertare l'«evidente» integrazione di vizi di incostituzionalità, con l'eventualità che si possano manifestare orientamenti divergenti tra Presidente e Corte, come accaduto nel caso del c.d. lodo Schifani e del c.d. lodo Alfano³¹.

In definitiva, il pregio della dottrina della manifesta incostituzionalità può trasmodare nella forte riduzione del tasso di discrezionalità del potere di rinvio che, almeno in origine, costituiva il *proprium* del controllo *politico* sulle leggi, a suo tempo magistralmente teorizzato da Livio Paladin, in quanto distinto da quello *giuridico* affidato alla Corte costituzionale e rivolto a garantire non già la conformità a Costituzione delle singole leggi, bensì il buon funzionamento dell'ordinamento nel suo complesso³².

Non è certamente un caso che proprio a partire dal rinvio delle leggi alle Camere *ex art.* 74 Cost. sia stata originariamente elaborata la teoria della funzione presidenziale di garanzia della Costituzione, a cui ha fatto seguito la valorizzazione, nella stessa prospettiva, dei poteri di nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali, a conferma di quanto sopra detto in merito al rilievo costituzionale di tali attribuzioni nella ricostruzione della figura del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale.

La successiva «deformalizzazione» dei poteri presidenziali esercitati in relazione ai procedimenti legislativi si spiega soprattutto in forza dell'esigenza di garantire *anzitutto* la carica massimamente rappresentativa della Repubblica e la sua stessa legittimazione nel sistema; esigenza avvertita come prioritaria nel «bipolarismo conflittuale»³³ che si è prodotto in ambiente maggioritario.

²⁸ Si vedano, ad esempio, le considerazioni di V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., 75.

²⁹ In questo senso, le considerazioni di S. PAJNO, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, in *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. CECCHETTI, S. PAJNO E G. VERDE, PALERMO, :duepunti edizioni, 2012, 46 s.

³⁰ I. PELLIZZONE, *Il primo mandato del Presidente Mattarella in materia di rinvio delle leggi*, cit., 490.

³¹ Sull'esigenza di evitare interventi dissonanti, «differenziando il piano, le modalità e gli strumenti dell'intervento», cfr. già R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Bologna, il Mulino, 1997, 343.

³² Cfr. L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, 209 ss.

³³ Riprendendo l'espressione di V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

5.

Processi non dissimili hanno interessato il Capo dello Stato quale Presidente di organi collegiali. Al riguardo, mi limito a qualche considerazione sul CSM, traendo spunto, in particolare, dai contributi di Renato Balduzzi³⁴ e Giacomo Delledonne e Luca Gori³⁵ contenuti nel volume in commento.

La scelta di affidare la presidenza del CSM al Presidente della Repubblica risponde all'esigenza di preservare il CSM sia dalle interferenze degli organi di indirizzo politico (come sarebbe avvenuto affidando la presidenza al Ministro della giustizia), sia dai rischi di autoreferenzialità dell'ordine giudiziario (come avrebbe potuto accadere affidando la presidenza al Primo Presidente della Corte di cassazione) ed è quindi rivolta a rafforzare (e non certo a limitare) il ruolo dell'organo di governo autonomo della magistratura³⁶.

Tutto ciò ha però prodotto «un problema sconosciuto agli altri organi»³⁷: il rapporto tra Presidente e collegio, poiché il Presidente dell'organo collegiale è al contempo Presidente della Repubblica, e quindi capace di esprimere una separata volontà e di farsi portatore di determinati orientamenti³⁸.

Le effettive dinamiche tra Presidente e Consiglio non si esauriscono quindi né nella tesi che valorizza il principio della collegialità dell'organo, individuando nel Capo dello Stato “soltanto” il Presidente di diritto dell'organo CSM perché l'esercizio dei poteri del Presidente sarebbe così confinato in una dinamica strettamente “interna”, né nella tesi opposta che vede nel Capo dello Stato l'organo monocratico “innestato” tramite la presidenza necessaria “nel” CSM che, se estremizzata, rischierebbe di svilire il ruolo dell'organo rispetto a quello del Presidente³⁹.

Ne consegue l'esigenza di contemperare le due prospettive, compresenti nella trama delle norme costituzionali e legislative, da cui discende che la presenza del Capo dello Stato come Presidente del CSM ha il duplice e concorrente scopo di garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'organo da interferenze esterne, ma anche di evitare che il CSM ecceda dalle proprie attribuzioni. Al riguardo, anche in riferimento alle vicende più recenti, è stata significativamente ribadita da Francesca Biondi la tesi del Presidente come «garante della legalità costituzionale»⁴⁰.

Può in estrema sintesi osservarsi che le norme di legge sulla partecipazione del Presidente ai lavori del CSM sono state interpretate in maniera elastica, quale riflesso dell'«ineliminabile

³⁴ Cfr. R. BALDUZZI, *La presidenza del Consiglio superiore della magistratura, tra sobrietà delle norme e importanza della prassi*, cit., 191 ss.

³⁵ Cfr. G. DELLEDONNE e L. GORI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Una presidenza di consolidamento*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., 455 ss.

³⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *I° tema: C.S.M. e Presidente della Repubblica*, Relazione al Convegno dell'Associazione Bachelet, 27 ottobre 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 3833.

³⁷ G.U. RESCIGNO, *Art. 87, X-XII comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1978, 276.

³⁸ Cfr. L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 229.

³⁹ Cfr. S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari, Laterza, 1994, 55 s.

⁴⁰ F. BIGONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, 22 s.

relatività»⁴¹ delle posizioni istituzionali dei due organi. Soprattutto nella fase storica più recente (Presidenze Scalfaro, Ciampi, Napolitano e Mattarella), i Presidenti si sono limitati a prendere parte alle sedute di maggior rilievo, privilegiando i poteri “deformalizzati”, di moderazione e di influenza, per richiamare il Consiglio all’esercizio delle attribuzioni costituzionali, specie in caso di perdurante inerzia o di brusche accelerazioni.

In definitiva, il Capo dello Stato: segue costantemente, ma non partecipa assiduamente ai lavori dell’organo; investe di ampie deleghe il Vicepresidente; si astiene sistematicamente dalle votazioni. Né i Presidenti della Repubblica hanno esercitato altre delicate funzioni pur ad essi affidate dalla legge, come la facoltà di presiedere la Sezione disciplinare⁴².

Quanto al potere di scioglimento del CSM affidato al Presidente, le vicende delle ultime consiliature confermano che esso può essere esercitato soltanto nei casi di effettiva impossibilità di funzionamento, come testualmente prevede l’art. 31 della legge n. 195 del 1958; impossibilità che storicamente non si è mai verificata. Tale potere è quindi attivabile soltanto come *extrema ratio*, in maniera coerente con la funzione di garanzia del Presidente rivolta a difendere anche il prestigio dell’organo che non può venire meno, ad esempio, per il coinvolgimento di alcuni componenti in indagini, tanto più, come nei casi più recenti, quando esso si è allargato soltanto progressivamente e comunque non ha mai condotto ad una paralisi dell’organo⁴³. Al CSM stesso, tra l’altro, in tali casi è rimesso l’esercizio della funzione disciplinare⁴⁴.

In definitiva, il significato della collocazione del Presidente della Repubblica al vertice del CSM è tutt’altro che simbolico e, guardando alle prassi, discontinuo nella partecipazione ai lavori, ma non certo in ordine all’esercizio dei poteri.

Il Capo dello Stato concorre in maniera decisiva ad assicurare l’autonomia e l’indipendenza dell’organo e, con essa, l’indipendenza esterna e interna dei giudici, ponendosi come presidio delle attribuzioni costituzionalmente spettanti al Consiglio e, al contempo, come limite “esterno” capace di evitare che il Consiglio ecceda dalle proprie competenze costituzionali e legislative⁴⁵.

La presenza del Presidente nel CSM si spiega quindi alla luce dei principi costituzionali sull’autonomia dell’ordine giudiziario, rivolti a garantire l’indipendenza interna del singolo magistrato e per questo opponibili da un lato nei confronti degli altri poteri dello Stato mediante l’attribuzione in via esclusiva al CSM dei provvedimenti concernenti lo *status* dei magistrati (art. 104 Cost.), e, dall’altro lato, nei confronti dello stesso CSM, ad esempio

⁴¹ G. Silvestri, *I° tema: C.S.M. e Presidente della Repubblica*, cit., 3829.

⁴² Cfr. l’art. 18, n. 4 della legge n. 195 del 1958.

⁴³ Nel volume in commento, il punto è colto anche da G. DELLEDONNE e L. GORI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Una presidenza di consolidamento*, cit., 476.

⁴⁴ Tale interpretazione del potere di scioglimento sembra essere confermata, da ultimo, in riferimento agli scandali che hanno visto coinvolti alcuni esponenti del CSM, dalla nota della Presidenza della Repubblica del 29 maggio 2020 ove si legge, tra l’altro, che «un eventuale scioglimento del Consiglio superiore della magistratura comporterebbe un rallentamento, dai tempi imprevedibili, dei procedimenti disciplinari in corso nei confronti dei magistrati incolpati dei comportamenti resi noti, mettendone concretamente a rischio la tempestiva conclusione nei termini previsti dalla legge».

⁴⁵ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Consiglio Superiore della magistratura e Presidente della Repubblica: considerazioni in chiave retrospettiva* (2 gennaio 2021), in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, 426 ss.

mediante la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario (art. 108 Cost.) che non ha un contenuto soltanto organizzatorio, ma si ricollega, appunto, alle garanzie di indipendenza interna del giudice⁴⁶.

In questa prospettiva, può cogliersi la lungimiranza del disegno del Costituente che non ha improntato i rapporti tra magistratura e organi politici al criterio dell'astratta separazione bensì a quello del confronto e del raccordo sistematico⁴⁷: ciò che trova nella collocazione del Capo dello Stato alla presidenza del CSM l'imprescindibile garanzia e l'istanza di bilanciamento di valori costituzionali potenzialmente antagonisti.

6. Provo a tirare le fila di quanto sin qui detto svolgendo una rapida considerazione metodologica e fornendo qualche spunto conclusivo.

Quanto al metodo, il volume da cui muove il nostro dibattito, pur nella pluralità di voci e nella diversità di approccio (di cui, nell'economia di questo scritto, non è certamente possibile dare conto compiutamente), costituisce significativa conferma dell'esigenza di ricostruire la posizione e il ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale seguendo il metodo *induttivo*, cioè senza fissare, in astratto, l'*idealtipo* di Presidente alla luce del quale prendere in esame le funzioni poiché, pur tenendo fermi i principi e i limiti di ordine costituzionale, non è possibile desumere univocamente dalle norme costituzionali «a fattispecie aperta»⁴⁸ il tipo ideale di Presidente. Occorre invece partire dall'analisi delle funzioni per come emergono soprattutto delle prassi e dal consolidamento delle regole convenzionali allo scopo di ricostruire in via successiva la posizione e il ruolo del Presidente nel sistema.

Da questo punto di vista, diversi contributi contenuti nel volume curato da Paris si mostrano fedeli alla lezione di Livio Paladin che, contrariamente a quanto talvolta osservato, con l'espressione «sfuggente» riferita al Presidente della Repubblica⁴⁹, peraltro spesso evocata impropriamente, non intendeva affatto precludere la possibilità di giungere a “punti fermi” nell'individuazione del fondamento e dei limiti delle attribuzioni dell'organo. All'opposto, Paladin ne misurava il “rendimento”, in termini di «imparzialità» e di legittimazione⁵⁰, proprio a partire dai limiti segnati dalla forma di governo parlamentare nel solco dell'ordine del giorno Perassi e, conseguentemente, dal rispetto delle regole costituzionali e convenzionali⁵¹. Affermando in maniera più articolata che «la Presidenza della Repubblica si mostra la più *difficile* e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste

⁴⁶ In questo senso, cfr., ad esempio, F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari, Laterza, 1994, 45.

⁴⁷ In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *Le proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura in Italia*, in *Magistratura e Consiglio superiore in Italia e in Francia*, a cura di A.A. CERVATI e M. VOLPI, Torino, Giappichelli, 2010, 114 s.; ID., *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, 8 ss.

⁴⁸ Riprendendo la celebre definizione di L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 640.

⁴⁹ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 236.

⁵⁰ Cfr. L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 239, il quale osserva che «l'imparzialità del Presidente, nella sua parte giuridicamente apprezzabile, va dunque concepita come un *posterius* e non come un *prius*: cioè si risolve, indipendentemente dagli scopi che il Presidente abbia inteso in realtà perseguire, nel rispetto dei limiti costituzionalmente stabiliti, realizzato attraverso la formale e ostentata osservanza delle relative regole [...] quand'anche convenzionali o di mera correttezza».

⁵¹ Cfr. L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 237 ss., spec. 239.

dal vigente ordinamento costituzionale»⁵², Paladin intendeva sottolineare le *difficoltà* di approccio nei confronti di un organo complesso e peculiare alla forma di governo parlamentare italiana e conseguentemente argomentare le opzioni *metodologiche* seguite nella Sua analisi. Lo stesso Paladin poneva così in rilievo che la Presidenza della Repubblica non è configurabile come «potere unitario e onnicomprensivo, retto da canoni costanti e uniformi»⁵³ per affermare l'esigenza di ricostruire la posizione e il ruolo dell'organo costituzionale partendo dalle prassi e dalle fenomenologie che concorrono a creare le regole convenzionali entro il perimetro delle norme costituzionali.

Di qui la stessa esigenza, che si riflette nell'analisi contenutistica e nelle considerazioni svolte in questo contributo, di non comprimere l'irriducibile *politicità* dell'organo. Nella fase più recente, tutto ciò induce alla ricerca di soluzioni per così dire “intermedie” nel concreto esercizio dei poteri presidenziali originariamente concepiti a struttura binaria (si pensi al rinvio delle leggi) che, per quanto in parte “deformalizzati”, continuano a rispondere ai limiti di ordine costituzionale e convenzionale ripetutamente menzionati.

In questa prospettiva, si è richiamata l'evoluzione dei poteri presidenziali, formali e informali, svolti in relazione ai procedimenti legislativi, che più compiutamente costituiscono espressione della funzione di garanzia *politica* della Costituzione affidata al Presidente “a ridosso” del processo politico-legislativo⁵⁴ e che, anche per questo, appare ben distinta da quella esercitata dalla Corte nelle forme della giurisdizione costituzionale⁵⁵.

Analogamente, i poteri *diversi* da quelli di intermediazione politica sopra richiamati (ad esempio: nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali) hanno concorso non poco al consolidamento della *funzione complessiva* di *garanzia costituzionale*. In origine, ciò si spiega perché, non potendo ricondurre l'attività del Presidente a funzioni attive di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, non restava che ricostruirne i poteri nella prospettiva del controllo/garanzia⁵⁶.

La teoria della funzione di controllo/garanzia giuridica in senso stretto, però, si è rivelata ben presto inidonea a esaurire interamente le attività svolte dall'organo, determinando così le successive oscillazioni tra le teorie sul carattere prevalentemente giuridico o prevalentemente politico della garanzia stessa. Nel tempo, è stata invece delineata la diversità di prestazioni di garanzia rispettivamente affidate al Capo dello Stato e alla Corte costituzionale: le une rivolte alla difesa della Costituzione attraverso funzioni di

⁵² L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 236 (cors. ns.).

⁵³ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 239.

⁵⁴ In questa prospettiva, sin dalle origini della teoria della funzione presidenziale di garanzia, cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 961 s.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Governo e Parlamento*, I, Milano, Giuffrè, 50 s.

⁵⁵ Sulla distinzione, cfr., tra gli altri, R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., 327 ss., il quale parla di rapporto di «competenza concorrente»; ID., *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 1 ss., spec. 6 ss.

⁵⁶ Emblematica, al riguardo, la tesi di S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., *passim*; ID., *Il rinvio presidenziale di una legge*, cit., 77 ss.

stabilizzazione istituzionale e di promozione dell'unità nazionale; le altre rivolte alla garanzia giuridica della Costituzione nelle forme della giurisdizione costituzionale⁵⁷.

Anche oggi sembra essere assai difficile ricostruire la posizione del Presidente della Repubblica alla stregua delle originarie teorie, valorizzando, cioè, la funzione rappresentativa e quella di controllo/garanzia, poiché il Presidente, anche in ragione delle profonde trasformazioni del contesto europeo e internazionale, sembra essere sempre più identificato dal sistema politico, dagli attori istituzionali e dall'opinione pubblica quale organo di responsabilità diffusa di ultima istanza, con l'effetto di rafforzarne le funzioni di garante *politico* del corretto svolgimento del processo democratico nell'unità della Costituzione. E anche di questo il libro curato da Davide Paris costituisce significativa ed eloquente testimonianza.

⁵⁷ In questi termini, v. già M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., 16 ss.