



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

*I Quaderni*

# IL PRIMO SETTENNATO DI SERGIO MATTARELLA

**Dentro la Presidenza della Repubblica:  
fatti, atti, considerazioni**

*a cura di*

**Adriana Apostoli e Mario Gorlani**



**G. Giappichelli Editore – Torino**

# IL PRIMO SETTENNATO DI SERGIO MATTARELLA

Dentro la Presidenza della Repubblica:  
fatti, atti, considerazioni

*a cura di*

Adriana Apostoli e Mario Gorlani



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2366-3

ISBN/EAN 978-88-921-7279-1 (ebook - pdf)

ISSN 2785-5430

*La Direzione scientifica, in qualità di Comitato valutatore non anonimo, ha espresso parere ampiamente favorevole circa l'inserzione del presente volume nella sezione I Quaderni della Collana del Dipartimento di Giurisprudenza.*

*Il presente volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.*

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	XIII

## PARTE I

### LA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA NELL'INTERPRETAZIONE DEL "PRIMO" MATTARELLA

#### L'EVOLUZIONE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA AL TRAMONTO DELLO SCENARIO POLITICO BIPOLARE

*Mario Gorlani*

1. Premessa: tutto cambi perché tutto rimanga com'è. La Presidenza della Repubblica alla prova dei mutamenti politici e delle emergenze economiche e sociali	3
2. Mitologia costituzionale e realismo politico nella ricostruzione della figura del Presidente della Repubblica. La sua strutturale ambiguità, le diverse possibili applicazioni connesse al ruolo presidenziale	6
3. La Presidenza della Repubblica nel contesto della democrazia maggioritaria e del confronto bipolare: l'esperienza di Scalfaro, Ciampi e Napolitano	12
4. La Presidenza della Repubblica alle prese con il tramonto del bipolarismo e con nuove emergenze: l'ultimo periodo di Napolitano e la Presidenza Mattarella. Le rielezioni presidenziali	15
5. Le peculiarità della Presidenza Mattarella, anche alla luce della prassi	22
6. Sulla soglia di una nuova dimensione costituzionale della Presidenza della Repubblica, ma non oltre, anche tenendo conto delle due ultime rielezioni	26

**STORIA BREVE DEL PRIMO SETTENNATO MATTARELLA:  
UN PRESIDENTE NEL “PARLAMENTARISMO FLUIDO”**

*Alessandro Lauro*

1. Il prelude: le dimissioni di Napolitano dopo il <i>bis</i>	31
2. Il contesto politico dell'elezione di Mattarella	33
3. Il settennato nella fluidità del sistema politico: tracciando una periodizzazione della “presidenza discreta”	35
4. La seconda metà della XVII Legislatura e l'avvicendamento Renzi-Gentiloni: il Presidente dietro le quinte	39
5. La maggioranza gialloverde: il parziale ritorno del Presidente come “contro-potere”	41
6. Assecondando gli eventi: il Governo Conte II e la pandemia di Covid-19	43
7. Il Presidente perno delle istituzioni: il Governo Draghi e la fine del settennato	44
8. Questioni (non solo) di stile, ovvero l'innegabile operosità istituzionale dietro la discrezione	46
9. Il Presidente ed il suo tempo: la presidenza Mattarella negli infiniti ed imprevedibili ritorni delle “transizioni”	49

**PARTE II**

**L'AZIONE DEL PRESIDENTE MATTARELLA  
NEL CONTESTO DELLA FORMA DI GOVERNO**

**L'INTERVENTISMO PRESIDENZIALE NELLE CRISI  
DI GOVERNO DELLA COMPLESSA XVIII LEGISLATURA**

*Marco Podetta*

1. Introduzione	55
2. La criticabile decisione di esternare le proprie valutazioni	57
2.1. Il peculiare “peso” delle considerazioni svolte dovuto alla loro diffusione	62
3. L'improprio valore dato al “fattore tempo”	67
4. Il compimento di scelte problematiche	72
5. Conclusioni	81

pag.

IL CASO SAVONA: LA PROGRESSIVA DERIVA DUALISTICA  
DEL POTERE PRESIDENZIALE DI NOMINA DEI MINISTRI  
E I SUOI POTENZIALI RIFLESSI SULLA STRUTTURA  
DEL REGIME PARLAMENTARE ITALIANO

*Matteo Frau*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il caso Savona. Fatto e antefatti  | 91  |
| 2. Le conseguenze reali e quelle potenziali del rifiuto presidenziale di nominare un Ministro “chiave” di un costituendo Governo politico. I precedenti nella prassi italiana | 96  |
| 3. Un cenno all’interpretazione sistematica dell’art. 92 Cost., tra atto composto e atto complesso  | 103 |
| 4. La <i>querelle</i> dottrinale intorno al caso Savona e i rischi della torsione dualistica del sistema  | 105 |
| 5. Un chiarimento dirimente intorno al potere di proposta ministeriale spettante al Presidente del Consiglio incaricato   | 112 |

CONTROLLO E PARTECIPAZIONE AGLI ATTI DELL’ESECUTIVO:  
GLI ATTI NORMATIVI

*Alessandra Mazzola*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La <i>moral suasion</i> del Presidente della Repubblica  | 115 |
| 2. Lettere <i>a latere</i> dell’emanazione dei decreti-legge e dell’iniziativa legislativa del Governo in materia di bilancio                                 | 121 |
| 3. Se i “messaggi di accompagnamento” rappresentano un potere di freno esercitato con effetti o una compartecipazione in sostituzione del potere interdittivo | 126 |

LE ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
IN RELAZIONE ALLA FUNZIONE ESECUTIVA: GLI INTERVENTI  
DI MATTARELLA

*Arianna Carminati*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. I tasselli “minori” ma significativi di un quadro in divenire                                  | 133 |
| 2. Le relazioni internazionali e gli accordi “informali” in materia di immigrazione               | 134 |
| 3. Il potere militare: la presidenza del Consiglio supremo di difesa e la spesa per gli armamenti | 149 |
| 4. La nomina dei funzionari dello Stato: il caso della Banca d’Italia                             | 159 |

	<i>pag.</i>
5. Il conferimento delle onorificenze (e la nomina dei senatori a vita). Il “nodo” della cittadinanza “per meriti”	169
6. Un Presidente garante della “continuità”	174

## IL RINVIO DELLE LEGGI NEL PRIMO SETTENNATO DI MATTARELLA

*Daniele Casanova, Lorenzo Spadacini*

1. Cenni sul rinvio delle leggi nell’esperienza repubblicana	177
2. L’unico caso di rinvio della legge disposto da Mattarella	183
3. L’espandersi di strumenti alternativi al rinvio	185
4. La trasformazione del potere di controllo presidenziale sulle leggi	192

## PARTE III

### MODALITÀ E TECNICHE DI INTERFERENZA DEL PRESIDENTE MATTARELLA SULL’ORIZZONTE DELL’ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE

#### LE ESTERNAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA SERGIO MATTARELLA, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL’ANDAMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNO ITALIANO

*Marco Ladu*

1. Qualche riflessione sul potere di esternazione: uno strumento e un metodo consolidato di interlocuzione tra il capo dello Stato e l’opinione pubblica	197
2. Il rapporto di proporzionalità diretta tra la sovraesposizione del Presidente della Repubblica, la flessione del ruolo politico-istituzionale del Parlamento e la “caduta” del sistema partitico	204
3. L’incidenza e la pervasività delle esternazioni del Presidente Sergio Mattarella sull’andamento del sistema di governo italiano: dal buon auspicio sulla “grande” riforma renziana alla ricerca di un Governo di “alto profilo” in tempo di pandemia e all’(in)attesa rielezione	207

pag.

LE RELAZIONI FRA CAPO DELLO STATO E POTERE  
GIUDIZIARIO DURANTE LA PRESIDENZA  
DI SERGIO MATTARELLA

*Elisa Tira*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Le “interferenze” del Presidente della Repubblica rispetto all’esercizio della funzione giudiziaria                   | 215 |
| 2. La Presidenza del Consiglio superiore della magistratura da parte di Sergio Mattarella                                | 219 |
| 2.1. Il “caso Palamara”, il mancato scioglimento del CSM e le esortazioni a riformarlo in tempi brevi                    | 223 |
| 2.2. Il conferimento degli incarichi negli uffici giudiziari e la conferma delle nomine annullate dal Consiglio di Stato | 228 |
| 3. L’esercizio del potere di grazia da parte del Presidente Mattarella   | 230 |

SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA PIÙ RECENTE DINAMICA  
DEI RAPPORTI TRA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA  
E POTERE GIUDIZIARIO

*Adriana Apostoli*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Le garanzie costituzionali in tema di autonomia della magistratura            | 241 |
| 2. Il Presidente Mattarella e le istanze di riforma dell’ordinamento giudiziario | 243 |

IL PRESIDENTE E L’EUROPA

*Nadia Maccabiani*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Questioni preliminari di “metodo” e di “merito”      | 251 |
| 2. <i>Sein</i> e <i>Sollen</i> dell’UE                  | 254 |
| 2.1. <i>Communis utilitas</i> dell’integrazione europea | 255 |
| 2.2. “... Sul futuro dell’Europa”                       | 259 |
| 2.3. <i>L’austerità</i> : “vincoli” e “svincoli”        | 264 |
| 3. Oltre l’europeismo: atlantismo e multilateralismo    | 269 |
| 4. La lunghezza dell’onda einaudiana                    | 271 |

CONCLUSIONI: QUEL CHE ANCORA RESTA DEL CAPO  
DELLO STATO ...

*Antonio D’Andrea*

273

*Autori*

279



# CONTROLLO E PARTECIPAZIONE AGLI ATTI DELL'ESECUTIVO: GLI ATTI NORMATIVI

*Alessandra Mazzola*

SOMMARIO: 1. La *moral suasion* del Presidente della Repubblica. – 2. Lettere *a latere* dell'emanazione dei decreti-legge e dell'iniziativa legislativa del Governo in materia di bilancio. – 3. Se i “messaggi di accompagnamento” rappresentano un potere di freno esercitato con effetti o una compartecipazione in sostituzione del potere interdittivo.

## 1. *La moral suasion del Presidente della Repubblica*

Nell'architettura costituzionale, com'è noto, il Presidente della Repubblica è posto, insieme alla Corte costituzionale, a presidio della rigidità della Costituzione; l'art. 87, comma 1, Cost. sancisce infatti che egli è «capo dello Stato» e che «rappresenta l'unità nazionale».

La formula pone l'accento sulla funzione di rappresentanza della Nazione, che consente al Presidente della Repubblica di assicurare una «reciproca garanzia» nei confronti degli altri organi costituzionali, salvaguardando specialmente la forma repubblicana, il principio di separazione dei poteri, il principio democratico e la forma di governo parlamentare<sup>1</sup>.

Il ruolo di garante affidato al Presidente della Repubblica trova espressione, fra l'altro, nella salvaguardia dei principi supremi e dei diritti inviolabili proclamati dalla Costituzione che, per quanto di interesse in questa sede, coinvolgono l'emanazione degli atti con forza di legge (art. 87, comma 5, Cost.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, 1996, p. 35.

<sup>2</sup> Come ha sostenuto P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, p. 117 è di particolare interesse «guardare alla tutela dei principi supremi dell'ordinamento nella prospettiva del Presidente della Repubblica, posto che non vi è anfratto dell'ordinamento costituzionale che non si relazioni in qualche modo con la più alta carica dello Stato». Sul punto si veda anche A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, pp. 26-28.

L'emanazione, com'è noto, è una funzione sostanzialmente analoga e formalmente differente rispetto alla promulgazione; infatti, la prima, al pari della seconda, è una dichiarazione di autenticità dell'atto; mentre, a differenza della seconda, non ha una formula tipica, limitandosi a trovare estrinsecazione nella forma del decreto del Presidente della Repubblica.

L'emanazione, a differenza della promulgazione, non si contraddistingue per una formula solenne eppure, nella sostanza, è come se il Presidente della Repubblica intervenisse nella fase integrativa dell'efficacia, dando quindi una forma riconoscibile *a* e *da* tutti a un atto che presuppone la formazione e la manifestazione della volontà del Governo di produrre effetti giuridici nell'ordinamento mediante gli strumenti che la Costituzione gli assegna in via di delega o in casi eccezionali (artt. 76 e 77 Cost.) e derogando alla regola per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento (art. 70 Cost.)<sup>3</sup>.

L'emanazione, inoltre, si contraddistingue per la forma riservata, quindi le motivazioni della richiesta di riesame di un atto del Governo, così come il relativo esito, possono essere conosciute dall'opinione pubblica solo se ed in quanto il capo dello Stato o il Governo decidano di divulgare le comunicazioni fra loro intercorse<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>In questo senso si esprimono C. ROSSANO, voce *Presidente della Repubblica (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, 1988, pp. 11-14; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, p. 33; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1951, p. 948; V. SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953, p. 100; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, pp. 562-563; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1971, p. 306; A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, n. 2-3/1981, p. 306; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2010, p. 35; Corte cost., sent. n. 406/1989, § 4 *Cons. dir.* che sancisce che il controllo del capo dello Stato in sede di emanazione è di «intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi». *Contra v.* almeno G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, pp. 204-208 e A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, pp. 549-551 i quali ritengono che la promulgazione è un atto solenne e formale privo di manifestazione di volontà del Presidente della Repubblica – che può esprimerla con un atto separato e preventivo, il rinvio (art. 74 Cost.) – mentre l'emanazione contiene tanto l'elemento volitivo – la possibilità di chiedere un riesame al Governo –, tanto l'elemento formale e solenne dell'adozione del decreto. Questi Autori ritengono che la promulgazione avvenga a seguito dell'iter legislativo delle Camere, che presentano al Presidente della Repubblica un atto definitivo e immodificabile, viceversa gli atti con forza di legge (così come i regolamenti governativi) non sarebbero atti definitivi e immodificabili perché, fino a quando non sono emanati, sono ancora nel potere del Governo, che dunque può modificarli o revocarli. *Contra* anche G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

<sup>4</sup>La dottrina prevalente ritiene che il capo dello Stato possa chiedere al Governo il riesame; in questo senso, cfr. almeno G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., p. 205 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 239 ss.; L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 216 ss.; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Re-*

A sostegno della tesi per cui promulgazione ed emanazione, quantunque differenti nella forma e nei presupposti costituzionali, sono assurte ad atti dal contenuto e dagli effetti analoghi, è possibile rilevare che il Presidente della Repubblica spesso instaura una sorta di navetta con cui prede-termina, sia con le Aule parlamentari, sia con il Governo, il contenuto dell'atto normativo. Il capo dello Stato finisce così con il partecipare alla definizione dell'atto da adottare suggerendo – in maniera più o meno esplicita – la forma che dovrà assumere l'atto con forza di legge, ovvero il relativo contenuto<sup>5</sup>.

A dimostrazione della tesi che individua un sostanziale avvicinamento di tali funzioni è possibile rilevare come sia invalsa nella prassi la possibilità che il capo dello Stato manifesti all'Esecutivo la volontà di non emanare il decreto-legge o il decreto legislativo che, a suo avviso, presenti profili di incompatibilità costituzionale, salvo poi doverlo emanare qualora il Consiglio dei ministri lo riapprovi nell'identico testo – a meno che, in questo modo, incorra nei reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.)<sup>6</sup>.

---

*pubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 10; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 202 ss.

<sup>5</sup> Per il settennato di Mattarella un esempio del primo tipo è rappresentato dal travagliato iter che ha interessato la legge 15 luglio 2015, n. 107, c.d. buona scuola; per il secondo si può mandare la mente al confronto piuttosto serrato fra il Viminale e il Colle circa il contenuto del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, c.d. decreto sicurezza. Sulla prassi v. almeno A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il "requiem" della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 13 ss. e, nella stessa *Rivista*, n. 2/2019, L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, pp. 15-19.

<sup>6</sup> Tesi ampiamente condivisa in dottrina e suffragata dal funzionamento della forma di governo parlamentare che, com'è noto, lega Parlamento e Governo con il rapporto di fiducia, mentre lascia estraneo al circuito della decisione politica – e quindi della relativa responsabilità – il Presidente della Repubblica, cui è invece affidato il compito di garante del mantenimento del sistema costituzionale. In questo senso cfr. almeno S.M. CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, n. 3/1980, p. 564 che sottolinea la «identica finalità dei due atti, che è quella di dichiarare all'esterno volontà che altrimenti resterebbero volontà interne degli organi che le hanno espresse»; G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2009, p. 469 ss., che insiste sulla necessaria tutela dei diritti fondamentali, maggiormente a rischio quando vengono adottati decreti-legge; V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in *Astrid*, 9 febbraio 2009, p. 1 ss. e, *ivi*, 6 maggio 2009, p. 1 ss., P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, i quali fanno leva sulla circostanza che l'art. 87, comma 5, Cost. richiama congiuntamente la promulgazione delle leggi e l'emanazione degli atti con forza di legge; riferisce di questa prassi e parla di un sostanziale avvicinamento fra promulgazione ed emanazione M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012, pp. 36-37; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017, p. 474 ritiene che in relazione agli atti con forza di legge il capo dello Stato possa esercitare il controllo di legittimità chiedendo, eventualmente, un riesame al Consiglio dei ministri che, se insiste nel voler pubbli-

In considerazione delle accennate modifiche tacite nei rapporti fra il Presidente della Repubblica e il Governo sembra possibile ritenere che la distinzione fra promulgazione – che interviene nella fase integrativa dell'efficacia – ed emanazione – che è invece un atto necessario per la perfezione dell'atto con forza di legge – sia ormai sfumata nella concretezza delle relazioni istituzionali.

Spesso, peraltro, il potere di emanazione degli atti con forza di legge si accompagna con il potere comunicativo del capo dello Stato, il quale trova espressione attraverso i comunicati che invia al Presidente del Consiglio dei ministri per rendere edotti, oltre all'Esecutivo, il Parlamento, la magistratura e l'opinione pubblica delle ragioni per le quali ha (o meno) emanato l'atto con forza di legge.

Anche il potere comunicativo del Presidente della Repubblica, che spesso è manifestato sotto forma di *moral suasion* – ovvero la funzione di persuasione ad un tempo costituzionale e morale<sup>7</sup> che un soggetto dalla forte caratura garantistica esercita mediante «attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio» nei confronti dei soggetti istituzionali investiti del potere politico<sup>8</sup> –, concorre a definire la “nuova epoca” dei rapporti fra gli organi dello Stato.

Com'è noto, con la sentenza n. 1/2013 la Corte costituzionale ha precisato che la funzione di impulso e di moderazione propria del capo dello Stato si contraddistingue per «attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici» che non possono non legarsi e completare le attività formali che la Costituzione prevede (§ 8.3 *Cons. dir.*).

Fra le attività informali che interessano gli atti formali, quelli cioè tipizzati dalla Carta costituzionale, si annovera la prassi per cui il Presidente della Repubblica rende note le vicende relative agli atti adottati dall'Esecutivo mediante dichiarazioni, lettere, comunicati, note ufficiali e *tweet*<sup>9</sup>, e cioè comunicazioni informali. Nonostante la varietà dei mezzi

---

care l'atto, vincola il Presidente della Repubblica all'emanazione al pari di quanto prescrive l'art. 74 Cost. in relazione alle leggi. Per il settennato del Presidente Mattarella, si pensi a quanto accaduto con il decreto-legge c.d. salvaprecari *bis*.

<sup>7</sup> Nel Messaggio di fine anno del 31 dicembre 2021 il Presidente Mattarella ha posto l'accento sull'importanza della «unità istituzionale e [della] unità morale» in quanto espressioni «di ciò su cui si fonda la Repubblica».

<sup>8</sup> C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, 2018, p. 5. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., p. 36 definisce la *moral suasion* come l'insieme degli «interventi di carattere informale nel corso del procedimento legislativo, volti ad ottenere, anticipatamente rispetto all'approvazione definitiva del testo, correzioni di rotta idonee ad evitare interventi più radicali in sede di promulgazione». Per P. COSTANZO, *Che Presidente sarà Sergio Mattarella?*, in *federalismi.it*, n. 3/2015, p. 4 la *moral suasion* non rappresenta un *potere* bensì un *ruolo* del Presidente della Repubblica, definito anche grazie alle attribuzioni indicate dall'art. 87 Cost.

<sup>9</sup> Il primo rifiuto, cui è seguito un comunicato reso pubblico, risale al 24 giugno 1980 quando il Presidente Pertini ha rifiutato l'emanazione di un decreto-legge che si proponeva

comunicativi, lo strumento privilegiato per il dialogo interistituzionale continua a essere rappresentato dalle lettere (comunicati ufficiali) che tuttavia, rispetto al passato, frequentemente sono rese pubbliche mediante la pubblicazione *online*.

Benché la *moral suasion* non sia giuridicamente vincolante per i soggetti istituzionali verso i quali è esercitata, appare difficile negare che l'uso sempre più massiccio di questo strumento in luogo di quelli formalmente previsti dalla Carta del '48 abbia definito una "costituzionalizzazione" dei poteri informali del Presidente della Repubblica in quanto "declinazione" del dovere di leale cooperazione fra gli organi costituzionali<sup>10</sup>.

La ragione per la quale il capo dello Stato predilige le comunicazioni informali con l'Esecutivo sembra trovare origine nell'evoluzione del contesto politico dell'ordinamento. In particolare, a partire dai primi anni '90, le inchieste di "Tangentopoli", l'avvento del sistema elettorale maggioritario e la crisi del debito pubblico hanno determinato il dileguarsi della c.d. democrazia bloccata che aveva caratterizzato sino ad allora il sistema politico<sup>11</sup>. Conseguentemente, com'è noto, si è avviata la stagione del c.d. bi-

---

di sottrarre il controllo di legittimità durante l'iter referendario all'Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di Cassazione per affidarlo alle Corti d'appello. A tal proposito, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 64 riferiscono di *soft power*, mentre M. MALVICINI, G. LAURI, *Basta un "tweet"? Il potere informativo-conoscitivo della Presidenza della Repubblica tra comunicazione istituzionale e nuovi media*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 luglio 2019, evidenziano come risalga al *tweet* del 17 ottobre 2018 il primo intervento con rilevanza giuridica posto in essere dal capo dello Stato attraverso l'uso dei *social network*. Cfr. anche P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, pp. 60-61.

<sup>10</sup> La prassi dell'utilizzo dei poteri informali è stata inaugurata dalla Presidenza Gronchi, affermata con la Presidenza Pertini, rinvigorita con le Presidenze Ciampi e Napolitano e oggi sembra essere entrata a pieno regime nel funzionamento della forma di governo parlamentare italiana. Per la "costituzionalizzazione" dei poteri informali cfr. G. ZAGREBELSKY, *Relazione introduttiva*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2015, p. 15. Per il dovere di leale cooperazione cfr. C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, cit., p. 11. Lo stesso Presidente Mattarella nel Messaggio di fine anno del 31 dicembre 2021 ha sottolineato l'importanza che ha rivestito nel suo settennato la «leale collaborazione con le altre istituzioni della Repubblica», espressione di un valore giuridico che concorre a precisare il significato dell'unità nazionale sancita dalla Carta del '48.

<sup>11</sup> Sul peso del sistema elettorale maggioritario e il diverso atteggiamento istituzionale del Presidente della Repubblica v. almeno E. ROSSI, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio nei rapporti tra Corte e legislatore*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Torino, 2005, p. 908; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2010, p. 138 ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 75 e, *ivi*, M.C. GRISOLIA,

polarismo instabile, che ha reso il capo dello Stato il «regolatore delle crisi e delle “eccezionalità sistematiche” della politica»<sup>12</sup>.

Il maggior interventismo del Presidente della Repubblica non si è manifestato attraverso i poteri formali che la Costituzione prevede, bensì esercitando la funzione della *moral suasion*. Ne sono esempio i comunicati dei Presidenti Pertini e Scalfaro, le numerose esternazioni dei Presidenti Cossiga e Ciampi, nonché l'affermarsi della prassi – a partire dalla Presidenza Napolitano – di rendere pubbliche sul sito del Quirinale le lettere indirizzate al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della Camera e del Senato con le quali il rappresentante dell'unità nazionale pone l'accento sull'abuso degli atti con forza di legge e, in particolare, dei decreti-legge.

Anche il Presidente Mattarella, nel corso del suo (primo) settennato, sembra aver rinunciato al potere di “veto” in relazione agli atti adottati dall'Esecutivo, prediligendo l'emanazione – cosiddetta condizionata, con motivazione contraria, dissenziente, con riserva – con contestuale esortazione dei poteri dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario) ad applicare la normativa emanata in conformità con la Costituzione e talvolta anche con gli obblighi assunti in sede sovra e internazionale<sup>13</sup>, nonché a migliorare, in sede attuativa, lo stesso atto con forza di legge.

Attraverso il combinato emanazione-messaggio di accompagnamento il capo dello Stato sembra comunque porsi in posizione terza rispetto alla

---

*Le esternazioni*, p. 212, nonché G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, p. 489; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., p. 33; M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, pp. 142-143; G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 5; C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, cit., p. 40. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, p. 86 riferisce di un «attivismo presidenziale», che nella democrazia maggioritaria è «enfaticizzato» dalla circostanza che il Presidente della Repubblica deve esprimere, sì, la «sintesi», ma anche l'«antitesi» rispetto all'indirizzo politico di maggioranza e cioè un «contro-bilanciamento». E. CUCCODORO, *Il Presidente della Repubblica non “arbitro”, ma “garante”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 10/2015, p. 2 ritiene che con l'avvento del maggioritario il capo dello Stato sia diventato – oltre che garante – «guidatore» degli equilibri politico-istituzionali necessari per arginare le crisi, per garantire la stabilità economica anche in virtù delle regole europee, per fronteggiare le drammatiche situazioni umane che con frequenza sempre maggiore si susseguono (si pensi alle migrazioni, alle calamità naturali, alla pandemia).

<sup>12</sup>E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamentali e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016. M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Brescia, 2013, pp. 23-24 sostengono che al mutare dello scenario politico è seguito il mutamento della posizione del Presidente della Repubblica che, invece di «accentuare la sua posizione di neutralità e di estraneità alla contesa politica», è diventato «sempre più protagonista» della scena politica.

<sup>13</sup>Sull'importanza del dialogo con le istituzioni sovranazionali si veda il contributo di N. MACCABIANI in questo volume.

maggioranza e all'opposizione perché consente l'entrata in vigore dell'atto, precisando tuttavia *come* dovranno essere prodotti gli effetti e cioè quale *ratio* dovrà guidare l'applicazione degli atti con forza di legge che egli ritiene presentino alcuni profili di contrasto con la Costituzione<sup>14</sup>.

La pubblicità della motivazione dell'emanazione sembra così assolvere a una duplice funzione: da un lato, "giustifica" l'emanazione dissenziente da parte del Presidente della Repubblica; d'altro lato, ne conferma la posizione *super partes* posto che, nonostante ritenga inopportuno l'atto normativo adottato dall'Esecutivo, esercita il potere che la Costituzione prescrive (l'emanazione)<sup>15</sup>.

## 2. Lettere a latere dell'emanazione dei decreti-legge e dell'iniziativa legislativa del Governo in materia di bilancio

Come è noto, la Corte costituzionale ha precisato che il potere comunicativo del capo dello Stato può «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 i poteri dello Stato»<sup>16</sup>.

Il (primo) mandato del Presidente Mattarella è contrassegnato da una intensa attività di persuasione, che è stata esercitata attraverso interventi sia preventivi, sia successivi; relativi ad atti ministeriali, ovvero ad atti solo formalmente presidenziali.

In relazione ai poteri formali di controllo e garanzia nell'ambito dei rapporti fra il Presidente della Repubblica e il Governo nell'esercizio della funzione normativa, sembra che la *moral suasion* del Presidente Mattarel-

---

<sup>14</sup> Cfr. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, p. 391. A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° luglio 2002, riferisce dell'affermarsi di una «"dottrina" presidenziale delle fonti».

<sup>15</sup> G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 232 parla di giustificazione del mancato esercizio dei poteri formali e ritiene che ciò sia sintomo della debolezza del capo dello Stato e, prima ancora, del sistema costituzionale. Peraltro, le attribuzioni che la Carta fondamentale indica rispetto al Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.), lo pongono «al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato» e, contemporaneamente, «al di sopra di tutte le parti politiche»; com'è noto, infatti, le competenze presidenziali «incidono» sui citati poteri al fine di garantirne separazione ed equilibrio senza adottare decisioni nel merito, ma equipaggiando il capo dello Stato degli strumenti necessari «per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni» (Corte cost., sent. n. 1/2013, § 8.2 *Cons. dir.*).

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 1/2013, § 8.3 *Cons. dir.*

la abbia coinvolto soprattutto la fase successiva all'emanazione, spesso accompagnata dalle relative motivazioni. Ne sono esempio il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto sicurezza) e il disegno di legge di bilancio per il 2019; atti con cui sembra che il capo dello Stato abbia cercato di svolgere il proprio ruolo di "magistratura di influenza" tessendo «una rete di raccordi» volta ad «indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi» che avrebbero dovuto sostenere le decisioni politiche – e quindi normative – di volta in volta poste all'attenzione del Paese<sup>17</sup>.

Con un comunicato del 4 ottobre 2018, infatti, il Presidente Mattarella ha reso edotte le istituzioni, le forze politiche e la società civile dell'intervenuta emanazione del c.d. decreto sicurezza e immigrazione, nonché del contestuale invio di una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri con cui sottolineava l'importanza del rispetto degli «obblighi costituzionali e internazionali dello Stato» alla luce dai principi espressi dall'art. 10 Cost. che erano, sì, indicati nella Relazione di accompagnamento al decreto-legge, ma non erano richiamati dal decreto medesimo.

L'ammonimento al rispetto degli impegni assunti in sede internazionale, com'è noto, è una delle possibili declinazioni della funzione costituzionale del Presidente della Repubblica, svincolata dalla volontà delle forze politiche di maggioranza e, piuttosto, diretta a salvaguardare la legalità costituzionale in ossequio al compito che gli compete di rappresentare – anche *ab extra* – l'unità nazionale<sup>18</sup>.

L'invito a rispettare quanto sancito dall'art. 10 Cost. e quindi, sia pur implicitamente, anche dall'art. 2 Cost. sulla base dei vincoli che derivano dall'art. 117, comma 1, Cost., era volto a indicare il perimetro entro cui il dibattito parlamentare avrebbe dovuto muoversi in sede di conversione del decreto-legge posto che, esprimendo osservazioni critiche nei confronti dell'atto normativo adottato, il comunicato ha assunto più le sembianze di un monito nei confronti del Parlamento circa la conversione del decreto, che di una emanazione con motivazione contraria<sup>19</sup>.

Benché le esortazioni del Presidente Mattarella siano rimaste lettera vuota da parte delle forze politiche, una risposta è arrivata dal potere giudiziario. Infatti, sette Tribunali (Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Lecce, Parma e Prato) hanno "ammorbidito" il previsto divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, optando per un'interpretazione costituzionalmente conforme; mentre i Tribunali di Ancona e Milano hanno sol-

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cfr. G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2019, p. 642.

<sup>19</sup> M. FERRARA, *Promulgazione ed emanazione di atti "sotto osservazione" del Presidente Mattarella*, in *lacostituzione.info*, 7 ottobre 2018, p. 3 ritiene che il Presidente della Repubblica «è libero di scegliere se motivare dissentendo o criticare osservando» sulla base del «punto-limite della incostituzionalità manifesta».

levato questione di legittimità costituzionale della legge di conversione del decreto-legge sulla medesima questione.

La reazione del potere giudiziario dimostra come le cautele adottate da un organo di garanzia, il Presidente della Repubblica, siano state soddisfatte da un altro soggetto istituzionale investito, fra gli altri, del compito di valutare che le norme che è chiamato ad applicare non contrastino con i principi supremi e i diritti fondamentali sanciti in Costituzione<sup>20</sup>.

Di poco successiva (1° novembre 2018) è la pubblicazione sul sito del Quirinale della lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio dei ministri con la quale ha comunicato l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio per il 2019. Il messaggio di accompagnamento si contraddistingue per alcuni elementi di novità rispetto alle lettere con cui solitamente il capo dello Stato ha reso note le ragioni che l'hanno indotto a emanare i decreti-legge nonostante i rilevati profili di criticità.

Il *novum* ha investito la *ratio* della comunicazione del Presidente della Repubblica, che ha posto l'accento sul metodo che avrebbe dovuto seguire l'Esecutivo nella stesura del disegno di legge, piuttosto che sul relativo contenuto<sup>21</sup>. Da un lato, infatti, il Presidente Mattarella ha sollecitato il Governo «a sviluppare [...] il confronto e il dialogo costruttivo con le istituzioni europee» in ragione dell'obiettivo comune ai due soggetti istituzionali nazionali (capo dello Stato e Governo) di «tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia»<sup>22</sup>; d'altro lato, ha indicato i principi costituzionali (artt. 81, 97 e 117 Cost., oltre alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) che avrebbero dovuto orientare la stesura del disegno di legge da parte dell'Esecutivo.

Anche il messaggio in sé ha concorso a definire un elemento di novità perché ha immediatamente fatto «riferimento ad alcune indiscrezioni apparse sui media», lasciando intendere che se non si fossero verificate, probabilmente, la lettera non sarebbe stata pubblicata<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sull'analogia fra Presidente della Repubblica e giudice cfr. G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sent. n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 58. Si veda inoltre il contributo di A. APOSTOLI in questo volume.

<sup>21</sup> L. GORI, *Manovra di bilancio 2019: un'autorizzazione presidenziale con lettera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, p. 161 afferma che non è «una lettera sull'autorizzazione, bensì una lettera in occasione dell'autorizzazione».

<sup>22</sup> Ovvero «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».

<sup>23</sup> Esempio di ciò che D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2010, p. 1926 definirebbe «esternazione in risposta», ovvero quella comunicazione «cui il Presidente della Repubblica ricorre in un secondo momento ed in ragione dell'eco che hanno ricevuto i suoi comportamenti».

Altri elementi innovativi si possono riscontrare nel contenuto, conciso e ricco ad un tempo, che ha rilegittimato l'attività del Governo nonostante le anomalie presentate dal disegno di legge; ha offerto l'occasione per riavviare una trattativa con le istituzioni europee, comunicando altresì ai mercati e agli operatori economici la costante supervisione da parte del Presidente della Repubblica *anche* sulle questioni economiche; infine, ha velatamente annunciato che se l'esame parlamentare non avesse tenuto in considerazione i parametri indicati nel messaggio di accompagnamento, probabilmente il capo dello Stato avrebbe azionato il potere di rinvio (art. 74 Cost.).

Tali fattori sembrano indicare come l'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge abbia «costituito l'*evento* (e non l'*oggetto*)»<sup>24</sup> del messaggio di accompagnamento con cui il Presidente Mattarella ha posto l'accento sul ruolo di garanzia istituzionale che la Costituzione gli affida, oltre che sulla funzione di raccordo fra la Nazione e il contesto giuridico ed economico sovranazionale. Non è casuale, infatti, la circostanza per cui anche nel Messaggio di fine anno del 2018 egli abbia comunicato al Paese l'intervenuta pubblicazione della legge di bilancio in termini utili a scongiurare non solo l'esercizio provvisorio, ma soprattutto «la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte».

Non sono comunque mancati casi di intervento preventivo. Si ricordi, a tal proposito, il decreto-legge approvato il 10 ottobre 2019 dal Consiglio dei ministri recante “Misure straordinarie di necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti” (il c.d. *salvaprecari bis*) nei confronti del quale il Presidente Mattarella ha opposto il rifiuto all'emanazione perché riteneva che la normativa avrebbe determinato un'ingiustificata disparità di trattamento fra docenti precari che lavoravano nelle scuole statali – ai quali erano richiesti almeno tre anni di anzianità di servizio per partecipare al concorso – e docenti che lavoravano nelle scuole paritarie – ai quali era invece negata tale possibilità – per violazione della legge 10 marzo 2000, n. 62<sup>25</sup> e, indirettamente, dell'art. 33 Cost. A seguito della “limatura” da parte dell'Esecutivo del profilo di irragionevolezza costituzionale, il capo dello Stato ha emanato il decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito in legge 20 dicembre 2019, n. 159.

Le vicende ricordate sono accomunate dall'esercizio della *moral suasion* da parte del capo dello Stato, i cui effetti, proprio perché si tratta di un potere informale, sfuggono ad un preciso inquadramento teorico. Essi dipendono, infatti, dall'interpretazione che il Presidente della Repubblica (in quanto soggetto e non istituzione) attribuisce al potere comunicativo,

---

<sup>24</sup> L. GORI, *Manovra di bilancio 2019: un'autorizzazione presidenziale con lettera*, cit., p. 162.

<sup>25</sup> Normativa che equipara gli insegnanti delle scuole paritarie a quelli delle scuole statali.

nonché ai mezzi e alle modalità con cui intende esercitarlo<sup>26</sup>.

Durante il settennato del Presidente Mattarella è inoltre possibile individuare almeno un caso in cui, pur in assenza di dichiarazioni da parte del capo dello Stato, l'Esecutivo ha deciso di non presentare un decreto-legge per il timore del rifiuto dell'emanazione, cui sarebbe seguita una grave delegittimazione politica non solo dinanzi al Parlamento, ma soprattutto all'opinione pubblica.

Il riferimento è al provvedimento di riforma della scuola, c.d. buona scuola, promosso dal Governo Renzi inizialmente attraverso un decreto-legge *omnibus*, che trovava giustificazione nell'urgenza di dare attuazione al piano di stabilizzazione di centoventimila precari (come previsto nel monito inviato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 26 novembre 2014<sup>27</sup>), che tuttavia il Governo ha preferito traslare in un disegno di legge.

Come si evince da indiscrezioni giornalistiche che non sono state smentite, né rettificate, dal Quirinale, il Presidente del Consiglio temeva che il capo dello Stato avrebbe mosso severe critiche all'uso del decreto-legge – in quanto strumento normativo inidoneo a introdurre una riforma di ampio respiro<sup>28</sup> – con il rischio del rifiuto all'emanazione<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> La *moral suasion* è dunque una facoltà in costante evoluzione, che sfugge a rigide catalogazioni perché l'impatto sulle istituzioni può essere valutato esclusivamente *ex post*; in questo senso v. almeno M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., pp. 36-37; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013 p. 287 ss.; F. AMORETTI, D. GIANNONE, *Verso una Presidenza mediatica? Il potere di moral suasion del Capo dello Stato dalla crisi della Prima Repubblica ad oggi*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2016, p.68; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 2.

<sup>27</sup> Cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13.

<sup>28</sup> Si segnalano due comunicati del Presidente della Repubblica Mattarella indirizzati ai Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021 con cui ha sollecitato il Parlamento e il Governo a garantire, durante l'*iter* parlamentare, il rispetto dei limiti di contenuto dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 77 Cost. In particolare, ha puntualizzato la scorrettezza procedurale da parte del Governo nell'adottare decreti *omnibus* e ha criticato gli interventi del Parlamento quando non limitati a convertire in legge il decreto-legge, ma inseriscono nella legge di conversione numerosi commi, le cui materie e finalità sono del tutto estranee all'oggetto del provvedimento originario.

<sup>29</sup> La riforma della scuola (legge 13 luglio 2015, n. 107), benché si sia spostata nell'alveo del procedimento legislativo ordinario, presenta comunque delle anomalie perché è stata approvata a seguito di un maxiemendamento interamente sostitutivo del disegno di legge e sul quale è stata posta – e approvata – la questione di fiducia al Senato (25 giugno 2015). La riforma è stata oggetto di numerose critiche da parte di sindacati, insegnanti, genitori e studenti, che hanno espresso giudizi negativi sull'operato del Presidente Mattarella in relazione all'emanazione degli otto decreti legislativi attuativi della riforma (da 59 a 66 del 2017 relativi a: nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti della scuola secondaria; valutazione nel primo ciclo ed esami stato; inclusione disabili; promozione patrimonio artistico-culturale; riordino istruzione professionale; diritto allo studio; scuole italiane all'estero;

Il timore dell'Esecutivo, probabilmente, non era infondato: infatti, il Presidente Mattarella, in occasione del giuramento del 3 febbraio 2015, ha denunciato la «necessità di superare la logica della deroga costante alle forme ordinarie del processo legislativo, bilanciando l'esigenza di governo con il rispetto delle garanzie procedurali di una corretta dialettica parlamentare». In questo modo ha ricordato al Governo e al Parlamento che, nonostante l'urgenza delle riforme istituzionali imposte dalla crisi economica e dalla difficoltà di garantire e amministrare i diritti e i servizi sociali fondamentali, le stesse riforme non possono realizzarsi per mezzo di atti derogatori rispetto ai principi costituzionali; al contrario, esigono il più ampio consenso parlamentare<sup>30</sup>.

Il Presidente della Repubblica, in questo modo, assolve alla funzione di “notaio” che la Costituzione gli affida, ma con una declinazione peculiare, ovvero quella di condizionamento dell'indirizzo politico, che esercita attraverso moniti, esortazioni, suggerimenti che, pur non essendo atti vincolanti, «sono accompagnat[i] dalla forza legittimante di chi parla in nome della Costituzione e del superiore interesse nazionale» ed hanno perciò la forza di influenzare il momento decisionale sia nella forma, sia nel contenuto<sup>31</sup>.

### 3. *Se i “messaggi di accompagnamento” rappresentano un potere di freno esercitato con effetti o una partecipazione in sostituzione del potere interdittivo*

L'interpretazione che nel tempo presente è data al compito affidato al Presidente della Repubblica di rappresentare l'unità nazionale, di fare cioè da “collante” fra i poteri dello Stato, induce a evidenziare l'inevitabile con-

---

sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni). L'opinione pubblica, ormai abituata alle costanti esternazioni del capo dello Stato (si veda sul punto il contributo di M. LADU in questo volume) tende invero a manifestare un senso di “insicurezza” sociale e istituzionale laddove l'organo cui è affidato il compito di garantire il rispetto dei principi fondamentali non interviene né formalmente, né informalmente in occasione di interventi legislativi di dubbia liceità costituzionale. In relazione alla riforma in esame a “pesare” è stato proprio il silenzio del capo dello Stato, tanto è vero che ha assunto rilievo quel che avrebbe dovuto dire, ma che non ha detto, per garantire i principi fondamentali – quelli relativi all'istruzione – e supremi – quelli relativi alla formazione sociale della scuola – proclamati dalla Costituzione repubblicana.

<sup>30</sup> Inoltre, ha ricordato come al Presidente della Repubblica sia spesso accostata la figura dell'arbitro, del garante della Costituzione e ha precisato che «all'arbitro compete la puntuale applicazione delle regole» – precisando dunque che egli si sarebbe impegnato ad essere imparziale – ma che «i giocatori» sono titolari del compito di aiutarlo «con la loro correttezza»; con ciò a dire che devono adoperare gli strumenti giuridici adeguati al fine da perseguire, senza alterare il sistema delle fonti.

<sup>31</sup> M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, cit., pp. 25-26.

corso dello stesso nel definire la forma di governo – e, più precisamente, l'indirizzo politico – e la forma di Stato.

La circostanza che le comunicazioni intercorse fra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri siano pubblicate sul sito *web* del Quirinale conferisce alle stesse «una rilevanza politico-costituzionale» perché, avendo un peso specifico nella emanazione o meno degli atti con forza di legge, ossia nel modificare la normativa in vigore nell'ordinamento, assurgono a elementi imprescindibili *anche* per le vicende relative all'indirizzo politico<sup>32</sup>.

La forma di Stato, invece, presenta profili di interesse in relazione sia al principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), sia al concetto più classico, quello concernente il rapporto con la comunità governata, che si manifesta specialmente attraverso la pubblicazione delle comunicazioni in occasione degli atti adottati – per quanto di interesse in questa sede – dall'Esecutivo.

A tal proposito, il Giudice di legittimità delle leggi ha rilevato che il Presidente della Repubblica rappresenta l'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 Repubblica»<sup>33</sup>.

Il compito di rappresentare l'unità nazionale, in un contesto sempre più articolato di frammentazione politica e istituzionale, si eleva così ad ago della bilancia *tra i e dei* poteri costituzionali che il capo dello Stato può far pendere in base alle necessità di volta in volta riscontrate e relative alle funzioni di persuasione, di moderazione e di stimolo dei poteri dello Stato<sup>34</sup>. In questo modo egli esercita quella funzione di «magistratura

---

<sup>32</sup>D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media*, cit., p. 1926. Peraltro, come ha rilevato la Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2013, § 8.8 *Cons. dir.*, l'«attività informale di stimolo, moderazione e persuasione [...] costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana». La prassi di rendere pubbliche le osservazioni presidenziali non ha solo la funzione di aprire un dibattito pubblico sulle questioni politiche, ma ha soprattutto il compito di confermare la posizione di terzietà del Presidente della Repubblica rispetto all'indirizzo politico della maggioranza. Cfr. in questo senso almeno G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., p. 8; A. BARATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e società*, n. 2/2014, p. 197 ss.

<sup>33</sup>Corte cost., sent. n. 1/2013, § 8.2 *Cons. dir.* G. ZAGREBELSKY, *Relazione introduttiva*, cit., p. 14 critica il riferimento della Corte costituzionale alla coesione e all'armonia perché tali valori presuppongono una concezione organica delle relazioni che si sviluppano nella Repubblica, «l'esatto contrario della democrazia che si è sviluppata nel quadro della storia del costituzionalismo, che si basa [...] sulla dissonanza delle voci e sulla divisione» e perciò sostiene che sarebbe stato più opportuno valorizzare «la difesa delle diversità e delle posizioni» degli organi costituzionali.

<sup>34</sup>Corte cost., sent. n. 1/2013, § 8.2 *Cons. dir.* ha sancito che il capo dello Stato è un «organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia». Tuttavia, parte della dottrina ha sostenuto che gli interventi, sempre più

di influenza” – già individuata dal Costituente e ribadita dalla Corte costituzionale<sup>35</sup> – che implica la salvaguardia della rigidità della Costituzione e dei supremi principi dell’ordinamento<sup>36</sup>.

Com’è noto, quello che si suole definire il mutamento a Costituzione invariata della forma di governo, ha inciso sui maggiori poteri di cui l’Esecutivo si è trovato a disporre, posto che al giorno d’oggi quest’ultimo esercita un «ruolo trainante» nei confronti del Parlamento e non più viceversa. Il Governo è infatti diventato il principale organo della determinazione dell’indirizzo politico anche in conseguenza della frequente adozione degli atti normativi in deroga al principio sancito dall’art. 70 Cost.<sup>37</sup>.

Lo “sbilanciamento” delle funzioni tra Parlamento e Governo (a favore di quest’ultimo), com’è noto, ha avuto ripercussioni anche sulla funzione costituzionale del Presidente della Repubblica, che oggi sembra disporre di poteri di garanzia e di controllo più penetranti rispetto al passato, da un lato, perché investito del compito di vigilare sulla correttezza dei rapporti fra Parlamento e Governo nell’ambito della forma di governo parlamentare e, d’altro lato, perché ha sviluppato la prassi di adoperare il potere di persuasione anche nel *merito* degli atti normativi del Governo al fine di salvaguardare la legalità costituzionale.

Ne è seguito un dialogo sempre più crescente fra il Presidente della Repubblica e le istituzioni, le forze politiche e l’opinione pubblica, che sembra diretto a sanare la distanza che intercorre fra la politica e la Costituzione, a saldare un rapporto “fiduciario” anche tra i cittadini e gli organi investiti del potere decisionale<sup>38</sup>. La funzione di rappresentanza dell’unità

---

frequenti, del Presidente della Repubblica nell’attività normativa (ma anche legislativa) hanno reso uno dei garanti della Costituzione un co-legislatore, che dunque si affianca al Parlamento e al Governo. Così v. almeno S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (Qualche riflessione sull’avvento del maggioritario e forma di governo)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, III, Napoli, 2004, p. 1235; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, p. 79; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, cit., p. 205; M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, cit., p. 36.

<sup>35</sup> Il riferimento è alla relazione presentata il 6 febbraio 1947 dall’on. M. Ruini al progetto di Costituzione della Repubblica italiana che ha definito il Presidente della Repubblica come «il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica» e ripreso, fra gli altri, da Corte cost., sent. n. 1/2013, § 8.3 *Cons. dir.*

<sup>36</sup> Cfr. su questi aspetti le riflessioni di A. APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., pp. 26-28.

<sup>37</sup> E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008, p. 312.

<sup>38</sup> Così V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 8. Dialogando con le istituzioni e la società civile il Presidente della Repubblica non solo contribuisce al formarsi dell’opinione pubblica, ma soprattutto «diventa il *medium* di una “pedagogia costituzionale” che si esercita soprattutto intorno ai “simboli” della Repubblica» e che si manifesta maggiormente in periodi di crisi, contribuendo «a fare assumere al Capo dello Stato le vesti di un “salvato-

nazionale, in virtù del costante richiamo ai principi supremi e ai diritti inviolabili, definisce infatti «un processo dinamico di integrazione» non solo fra la maggioranza e l'opposizione, ma anche fra le forze politiche e la società civile grazie al quale «la Costituzione si innerva nella società»<sup>39</sup>.

Benché gli interventi del Presidente della Repubblica non abbiano la natura di atti di tipo politico, hanno comunque la forza di influenzare l'indirizzo politico<sup>40</sup>, espandendo o comprimendo l'autorevolezza del capo dello Stato qualora le relative dichiarazioni dovessero essere criticate dagli organi costituzionali o dall'opinione pubblica<sup>41</sup>.

Si ritiene che la legittimità degli atti informali e, in particolare, delle lettere di accompagnamento alle emanazioni degli atti con forza di legge, debba essere valutata sulla base del perseguimento dell'obiettivo di garantire la legalità costituzionale. I comunicati assurgono così a mezzi necessari per spiegare le ragioni che, all'esito del bilanciamento, hanno indotto il Presidente della Repubblica a emanare l'atto giacché l'obiettivo, «in una sorta di opera di pedagogia costituzionale»<sup>42</sup>, è mantenere l'unità di senso della Costituzione e della Repubblica.

Al capo dello Stato è dunque attribuito il compito di garantire anche la continuità costituzionale «nei suoi valori obiettivi e permanenti»<sup>43</sup>, ovvero presidiare l'invulnerabilità dei diritti fondamentali attraverso la salvaguardia delle regole che disciplinano la convivenza della comunità politica e l'incentivo alla coesione sociale, facendosi altresì garante, in ultima istanza, oltre che della «Costituzione dei poteri», della «Costituzione dei diritti»<sup>44</sup>.

---

re» della Patria», così A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 293. Cfr. anche M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., spec. pp. 36-37 e D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media*, cit., p. 1921 ss.

<sup>39</sup> P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in AA.VV., *Diritto ed economia. Studi in onore di Cesare Imbriani*, Napoli, 2016, p. 233.

<sup>40</sup> Vi è infatti chi ha parlato di una legittimazione «plebiscitaria-carismatica» del capo dello Stato (G. SCACCIA, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, par. 10) o chi l'ha definito un «contropotere di influenza» (C. FUSARO, *Italia: un presidente contropotere di influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, p. 204 ss.). Mentre, come ha sostenuto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 560, il capo dello Stato partecipa alla formazione dell'indirizzo politico «ma con una sua funzione peculiare: di influenza diretta, di garanzia del rispetto delle condizioni che ne rendono possibile la regolarità e continuità di svolgimento».

<sup>41</sup> Sia sufficiente ricordare il c.d. caso Savona.

<sup>42</sup> M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 590.

<sup>43</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 51.

<sup>44</sup> In questo senso v. per tutti R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI, G. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 334 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, cit., p. 36. G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., p. 182 sancisce che il Presidente della Repubblica è

Il ruolo che esercita il Presidente della Repubblica sulla scena della forma di governo è pertanto quello dell'equilibrista fra le regole della Costituzione e le esigenze della politica<sup>45</sup>, laddove l'obiettivo non è favorire la maggioranza o l'opposizione, il Parlamento o il Governo, i principi costituzionali o i valori europei, bensì garantire l'ordinato svolgersi delle procedure indicate in Costituzione senza essere parte, ma prendendo parte alle vicende politiche<sup>46</sup>.

Il settennato di Mattarella conferma l'impressione che il Presidente della Repubblica sia diventato titolare di un autonomo indirizzo presidenziale o costituzionale<sup>47</sup> che si esprime attraverso atti anche non previsti dalla Carta del '48, ma che trovano fondamento nell'obiettivo di controllo e freno, oltre che di stimolo e impulso dell'attività normativa che, quantunque estranea alle scelte di indirizzo politico, ha la forza di arginarle o, viceversa, di stimolarle qualora si ponessero in opposizione o a detrimento dei principi supremi e dei diritti inviolabili riconosciuti dalla Costituzione e dalle Carte dei diritti sovra e internazionali cui il nostro Paese ha aderito<sup>48</sup>.

Gli organi interessati dal circuito politico (Parlamento e Governo) e gli organi che partecipano al sistema di garanzia (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale e magistratura) – come ha ricordato anche il Presidente Mattarella in occasione del Messaggio di fine anno del 31 dicembre 2021 – dovrebbero condividere l'obiettivo di tutelare i principi supremi e i diritti inviolabili, che hanno la forza di «funzionalizzare l'organizzazione dei poteri pubblici alla loro piena realizzazione» e che tuttavia

---

dentro e fuori tutti i poteri, è «garante della unità e continuità dello Stato», pertanto dovrebbe svolgere funzioni di «raccordo informale» fra i poteri dello Stato. Sul punto si veda anche il Messaggio di fine anno del Presidente Sergio Mattarella del 31 dicembre 2021.

<sup>45</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 22 ha definito la figura del capo dello Stato come un giroscopio costituzionale «capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono»; mentre V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 4 l'ha definito come «un regolatore non asettico, ma immerso nel gioco della politica».

<sup>46</sup> Nella formula proposta da M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 569. Ovvero, come indicato da P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., p. 231 «la politicità della figura del Presidente si colloca ai piani alti dei valori costituzionali comuni, intesi come interessi unitari della convivenza repubblicana, e non su quello della politica contingente».

<sup>47</sup> Cfr. G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio. (Appunti)*, in *Archivio giuridico*, n. 1-2/1957, p. 19 ss. e P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, p. 307 ss.

<sup>48</sup> V. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, cit., p. 180; A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., pp. 26-28; ID., *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, spec. pp. 53-58.

possono essere compromessi da procedimenti normativi distanti dalle previsioni costituzionali<sup>49</sup>.

Essi, infatti, rappresentano l'“essenza” del costituzionalismo del Secondo dopoguerra, che trova bensì espressione come garanzia «della rigidità dei principi e dei diritti costituzionalmente stabiliti» i quali, com'è noto, «gravano specificamente sui supremi poteri dello Stato» e quindi *anche* sulle relazioni che intercorrono fra il Governo e il Presidente della Repubblica<sup>50</sup>.

La rigidità costituzionale, garanzia della Repubblica e della stessa Costituzione, non evidenzia solo la maggior “cogenza” delle norme costituzionali rispetto a tutte le altre fonti dell'ordinamento, ma conferisce ai diritti fondamentali una «normatività forte» che impone ai supremi poteri dello Stato il divieto di derogarvi e, al tempo stesso, l'obbligo di rispettarli<sup>51</sup>. La teoria della rigidità costituzionale, assieme ai valori che contraddistinguono il costituzionalismo europeo contemporaneo, concorrono a definire la democrazia come costituzionale e cioè l'equilibrio del rapporto fra organizzazione dello Stato, volontà politiche e (salvaguardia dei) diritti fondamentali.

Il fatto che fra le prime attribuzioni che la Costituzione indica in capo al Presidente della Repubblica vi sia quella di rappresentare l'unità nazionale significa – sia pur simbolicamente – che questi deve garantire l'unità dell'ordinamento e della società civile; una rappresentanza «che prescinde da ogni appartenenza, non solo territoriale, ma anche politica»<sup>52</sup>.

Invece, l'impressione è che sempre più spesso il capo dello Stato, attraverso la *moral suasion*, intrattenga relazioni con l'Esecutivo che possono mettere a repentaglio il ruolo di rappresentante dell'unità nel senso ora inteso. Ne consegue il passaggio da una funzione di «“garanzia attiva”» a una di «“garanzia persuasiva”»<sup>53</sup> che concorre a determinare una contrapposizione – spesso feroce per il benessere della Repubblica e della stessa Costituzione – tra il capo dello Stato e i poteri dello Stato investiti del compito di manifestare la volontà politica del Paese.

In questo scenario si inserisce senza esitazioni il (primo) settennato del Presidente Mattarella, che conferma la prassi inaugurata dal suo predecessore circa le emanazioni con motivazioni non dovute, «tecnicità

---

<sup>49</sup> A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., p. 13.

<sup>50</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, 2011, p. 14.

<sup>51</sup> L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, Bologna, 2016, pp. 47-48.

<sup>52</sup> A. D'ANDREA, *Attentato alla Costituzione?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 luglio 2011. V. sul punto anche il Messaggio di fine anno del Presidente Mattarella del 31 dicembre 2021 ove ricorda che il fondamento dell'unità nazionale è da ravvisare nella Costituzione, «[ne]i suoi principi e [ne]i suoi valori che vanno vissuti dagli attori politici».

<sup>53</sup> A. D'ANDREA, *Attentato alla Costituzione?*, cit.

“spurie”» che rappresentano una «erosione» dei poteri conferiti al Presidente della Repubblica qualora non dovesse ritenere opportuna l’emanazione di un atto con forza di legge. Questa circostanza sembra manifestare una torsione della forma di governo nel senso di un semi-presidenzialismo di fatto che, probabilmente, dovrebbe sollecitare la politica e la dottrina a una riflessione attorno alle modalità con cui salvaguardare la *funzione* di garanzia che la Costituzione affida al Presidente della Repubblica<sup>54</sup>.

Il rischio dell’“interventismo” del capo dello Stato negli atti e nelle scelte dell’Esecutivo è quello di indebolirne la figura, minandone l’autorevolezza e compromettendo il ruolo di garante della Costituzione perché può essere percepito – specie dall’opinione pubblica – parte del sistema *politico*, sbiadendo l’aura di soggetto *super partes* che invece la Costituzione prescrive<sup>55</sup>.

La popolarità acquisita nel tempo dal capo dello Stato, infatti, induce sempre più frequentemente l’opinione pubblica – e, non meno, gli organi costituzionali – a cercare risposte *dal* (e non *nel*) Presidente della Repubblica, con il rischio che qualora si dovesse rendere necessario un reale intervento dell’organo-garante, la sua forza persuasiva potrebbe risultare fortemente depotenziata dagli abusi che negli anni si sono verificati<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> A. APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., p. 28.

<sup>55</sup> Così L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 223; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 65; 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, p. 416.

<sup>56</sup> *Dal* Presidente della Repubblica, cioè dalla *persona* che di volta in volta esercita la magistratura d’influenza; *nel*, ovvero sulla base del ruolo e delle funzioni che la Costituzione attribuisce alla figura istituzionale del Capo dello Stato.