

La Collana del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo pubblica prodotti della ricerca scientifica, in primo luogo opere scientifiche a carattere monografico i cui autori afferiscono al Dipartimento. Possono essere pubblicati anche altri lavori a carattere scientifico quali raccolte di saggi e articoli, con qualificata introduzione critica; edizioni critiche di testi o fonti, corredate da opportuno studio introduttivo; atti di convegni di respiro nazionale o internazionale, finanziati dal Dipartimento o da soggetti esterni, quando componenti del Dipartimento abbiano provveduto o contribuito alla curatela degli atti e/o all'organizzazione o allo svolgimento del convegno. Sulla base del parere motivato del Comitato scientifico della Collana possono presentare i loro lavori anche studiosi esterni che siano inseriti in gruppi di ricerca del Dipartimento o abbiano rapporti di collaborazione scientifica con il Dipartimento.

Tutte le opere monografiche pubblicate nella collana sono sottoposte a referaggio double blind, con l'eccezione degli atti di convegno, il referaggio dei quali ricade sotto la responsabilità del curatore dei medesimi, previa approvazione da parte del Comitato scientifico della Collana di Dipartimento.

L'elenco dei referees è reso pubblico periodicamente, senza indicazione delle opere valutate, sul sito internet della Collana:

<https://dgiu.unibg.it/it/ricerca/strutture-ricerca/biblioteca>

IN DIALOGO CON SERIO GALEOTTI A CENTO ANNI DALLA NASCITA: DEI GRANDI TEMI DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

*Atti del Convegno e della Call for paper
Bergamo, 15 dicembre 2022*

a cura di

Barbara Pezzini



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0701-2

ISBN/EAN 979-12-211-5702-4 (ebook - pdf)

La pubblicazione è stata finanziata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo.

Finito di stampare nel mese di giugno 2024

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 e sito web www.clearedi.org.

INDICE

pag.

Un dialogo con Serio Galeotti sui grandi temi del diritto costituzionale: presentazione del volume

Barbara Pezzini

XV

RINNOVARE LA LEZIONE. SERIO GALEOTTI:
LA LIBERTÀ PERSONALE COME *HABEAS CORPUS* (1953)
E LA RIFLESSIONE SULLA SOLIDARIETÀ (1995)

Barbara Pezzini

- | | |
|---|----|
| 1. Nella fase dell'esplorazione: lo studio di Galeotti sulla libertà personale | 1 |
| 2. <i>Habeas corpus</i> al femminile (ovvero, delle questioni su cui interrogo la libertà oggi e che spingono a rinnovare la lezione di Galeotti) | 6 |
| 3. La lezione di metodo di Serio Galeotti sulla libertà personale | 11 |
| 4. La solidarietà "riscoperta" da Galeotti: le coordinate temporali e l'intenzione del saggio del 1996 | 14 |

SOLIDARIETÀ

"DIALOGANDO" CON SERIO GALEOTTI
SUL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ

Adriana Apostoli

- | | |
|--|----|
| 1. La solidarietà "fraterna" nella visione di Serio Galeotti | 21 |
| 2. La solidarietà, principio di struttura della Carta costituzionale | 24 |
| 3. La solidarietà oltre i confini nazionali | 27 |

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA NEL QUADRO DELLA SOLIDARIETÀ: RILEGGENDO SERIO GALEOTTI A PARTIRE DALLA CONTEMPORANEITÀ

Anna Lorenzetti

1. Introduzione	31
2. La Riforma Cartabia e l'ingresso della giustizia riparativa nell'ordinamento italiano	35
3. Giustizia riparativa e tensioni costituzionali	38
4. Il possibile dialogo fra giustizia riparativa e Costituzione: nel merito della questione, fra principio personalista e umanizzazione della pena	39
5. Giustizia riparativa e Costituzione: una questione di metodo fra dinamiche interne e principio pacifista	41
6. Rileggendo Serio Galeotti: la giustizia riparativa come valorizzazione del principio solidaristico	44

IN DIALOGO CON SERIO GALEOTTI: IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NEI TRIBUNALI FEMMINISTI

Sibilla Zoraide Maria Cipolla

1. <i>Nel nome di Antigone: la solidarietà delle sorelle</i>	49
1.1. Per uno sguardo di genere della giustizia	49
1.2. Tribunali delle donne: pratiche <i>altre</i> di giustizia	51
1.2.1. Alcune esperienze dei Tribunali femminili	53
2. In dialogo con Serio Galeotti: il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale	58
2.1. Il dovere di solidarietà: <i>gli uni per gli altri e ognuno per tutti</i>	60
3. Cenni conclusivi	63

NEL TEMPO E NELLO SPAZIO: L'EREDITÀ DI SERIO GALEOTTI SUI NUOVI DOVERI DI SOLIDARIETÀ

Angelica Gerosa, Alice Stevanato

1. Cenni introduttivi sul principio di solidarietà nel pensiero di Serio Galeotti e perimetro della ricerca	65
2. La solidarietà nel tempo. L'ambito applicativo del principio di solidarietà intergenerazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale	67
3. (<i>Segue</i>): e dopo la legge cost. n. 1/2022: un "passo indietro" rispetto all'elaborazione precedente?	71

pag.

- | | |
|--|----|
| 4. La dimensione spaziale dei doveri di solidarietà nell'articolo 10, comma 3, Cost. | 75 |
| 5. Principio di solidarietà e migrazioni forzate: un'endiadi problematica alla prova del cambiamento climatico | 80 |

PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ, PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E RIFORMA DEL TERZO SETTORE: LEGAMI, DIFFERENZE E PROSPETTIVE

Marco Previtali

- | | |
|---|----|
| 1. Il principio di solidarietà nell'ordinamento italiano | 87 |
| 2. Lo Statuto costituzionale del Terzo Settore | 89 |
| 3. Solidarietà, Sussidiarietà orizzontale e Terzo Settore | 92 |
| 4. Considerazioni conclusive | 99 |

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

RAGIONANDO CON IL GIOVANE GALEOTTI SULLA "POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA"

Ernesto Bettinelli

- | | |
|---|-----|
| 1. Dalla passione politica all'impegno scientifico | 103 |
| 2. L'effettivo ruolo del re nel regime statutario | 108 |
| 3. Capo dello Stato e sovranità popolare | 110 |
| 4. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: due garanzie complementari | 114 |
| 5. La valorizzazione e l'espansione del catalogo delle funzioni presidenziali | 116 |
| 6. La "funzione" di coesione costituzionale esercitata dal Capo dello Stato e i suoi limiti | 120 |

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA,
ORGANO GARANTISTA E GOVERNANTE.
CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA FUNZIONE
NORMATIVA DEL GOVERNO**

Alessandra Mazzola

- | | |
|--|-----|
| 1. La funzione di controllo del Capo dello Stato rispetto all'attività normativa | 125 |
| 2. Le "cangianti valutazioni politiche" del Presidente Mattarella | 129 |
| 3. Il possibile "terremoto" istituzionale conseguente al progressivo avvicinamento delle "placche" garantista e governante | 136 |

GOVERNABILITÀ

**SULLA GOVERNABILITÀ OGGI E NEL PENSIERO
DI SERIO GALEOTTI, OVVERO SU COME
"LE IDEE CAMMINANO"**

Elisa Olivito

- | | |
|--|-----|
| 1. Premessa: metodo e rapporto tra fatto e diritto in Serio Galeotti | 143 |
| 2. Della governabilità e di come far camminare le idee | 149 |
| 3. L'appello e l'impegno di Galeotti per le grandi riforme, tra contenuti raccomandati e metodi solo adombrati | 153 |
| 4. Il lascito a tinte fosche di Serio Galeotti: la governabilità, oggi | 158 |

**SUI GIUDICI "FUORI RUOLO".
QUALCHE SPUNTO DI RIFLESSIONE A PARTIRE
DA UNA PROPOSTA DI SERIO GALEOTTI**

Giancarlo Antonio Ferro

- | | |
|---|-----|
| 1. "Mito" della governabilità e "credo" delle garanzie costituzionali. Cenni sul contributo di Serio Galeotti al progetto di grande riforma della Costituzione elaborato dal c.d. <i>Gruppo di Milano</i> | 165 |
| 2. Sul regime generale del collocamento "fuori ruolo" nel pubblico impiego: cenni | 168 |

pag.

3. La problematica estensione della disciplina comune sul collocamento fuori ruolo al personale della magistratura: le previsioni del r.d. n. 12/1941 e la loro distonia rispetto al modello di giudice e di giurisdizione accolto in Costituzione	170
4. (<i>Segue</i>): su ulteriori profili di incompatibilità tra lo statuto costituzionale del giudice e la disciplina del collocamento fuori ruolo <i>ex art.</i> 58, d.p.r. n. 3/1957	173
5. La disciplina speciale del collocamento fuori ruolo dei magistrati nell'ordinamento repubblicano: sintetico quadro ricognitivo della normativa vigente	176
6. La (rinuncia alla) "riforma" del collocamento fuori ruolo nella legge n. 71/2022. Osservazioni conclusive	178

UNA «INCOMPIUTA GARANZIA». ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA DISAPPLICAZIONE DELLA LEGGE ALLA LUCE DEL PENSIERO DI SERIO GALEOTTI

Antonino Amato

1. Delimitazione dell'indagine	183
2. La disapplicazione prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale	186
3. La disapplicazione come garanzia costituzionale?	188
4. La disapplicazione, oggi: una forma «incompiuta» di garanzia?	191

INIZIATIVA DELLE LEGGI E TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO: ALCUNE CONSIDERAZIONI A PARTIRE DAL PROGETTO GALEOTTIANO DI RIFORMA ISTITUZIONALE

Maria Antonella Gliatta

1. Obiettivi dell'indagine e ragioni dell'attualità del pensiero galeottiano	193
2. Quanto corrisponde già al funzionamento della forma di governo italiana? La realizzazione per via di prassi e regolamentare del modello galeottiano	194
3. Gli strumenti di rafforzamento dell'iniziativa governativa: il Governo <i>in</i> Parlamento	197
3.1. Crisi dell'attività istruttoria in Commissione e rafforzamento dell'iniziativa legislativa del Governo	201
4. Inefficacia dell'iniziativa parlamentare e limiti all'iniziativa parlamentare di spesa	204

pag.

- | | |
|--|-----|
| 5. La proposta legislativa nel Consiglio dei ministri: cenni su alcuni possibili esiti nell'ipotesi di una riforma costituzionale sul premierato | 208 |
|--|-----|

**IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI NELLA DINAMICA
COSTITUZIONALE ITALIANA: L'ATTUALITÀ
DEL PENSIERO DI SERIO GALEOTTI**

Andrea Patanè

- | | |
|---|-----|
| 1. Serio Galeotti, la lungimiranza dello studioso sul tema dei partiti politici | 211 |
| 2. L'evoluzione normativa sui partiti politici e la legislazione elettorale alla ricerca di un equilibrio tra governabilità e rappresentatività | 214 |
| 3. Questioni aperte in materia di partiti politici e legislazione elettorale | 219 |
| 3.1. L'attualità del pensiero di Galeotti in un tempo di riforme costituzionali | 222 |

**"(IN)GOVERNABILITÀ" E RIFORME:
DAL PENSIERO DI SERIO GALEOTTI AD UNA CERTA IDEA
DI "PRESIDENZIALISMO" RILANCIATA
IN AVVIO DELLA XIX LEGISLATURA**

Marco Podetta

- | | |
|--|-----|
| 1. La nuova proposta presidenzialista ancora nel segno della "governabilità" | 225 |
| 2. Le riforme (tentate e approvate) rincorrendo il mito della "governabilità" | 227 |
| 3. Le riforme nel pensiero di Serio Galeotti: fra bisogno di "governabilità" e necessità di equilibrio | 232 |
| 4. L'esigenza di reimpostare il discorso riformistico recuperando le coordinate di un'idea di "governabilità" costituzionalmente orientata | 237 |

CONTROLLI

LA DOTTRINA DEI CONTROLLI TRA COSTITUZIONE RIGIDA
E FLESSIBILE: L'ATTUALITÀ DEL PENSIERO DI SERIO GA-
LEOTTI*Francesco Sucameli*

1. L'“introduzione alla teoria dei controlli costituzionali”: la neces- sità di rielaborazione dei concetti del passato	243
2. Il metodo adottato: la centralità della Costituzione rigida	247
3. I materiali normativi utilizzati per la costruzione del concetto ge- nerale di “controllo” e le ricadute sulla elaborazione tradizionale	249
4. La dottrina tradizionale sui controlli	251
5. La frattura concettuale tra controllo e garanzia	253
6. Il controllo come relazione e strumento di <i>accountability</i>	259
7. Il controllo “costituzionale” e l'emancipazione dall'indirizzo po- litico	263
8. Funzioni-sovrane e controllo: la “neutralità” del compito e la centralità della forma	270
9. L'attualità del pensiero di Galeotti	279

LE PERSISTENTI INCERTEZZE SULL'ESTENSIONE
DELL'INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI*Luigi Carbone*

1. Introduzione	285
2. L'insindacabilità dei consiglieri regionali per i voti dati e le opi- nioni espresse di cui all'art. 122, comma 4, Cost.	286
3. Le “oscillazioni” della giurisprudenza costituzionale in ordine all'individuazione dell'ambito di applicazione dell'insindacabi- lità consiliare	288
4. La posizione della dottrina in ordine all'estensione dell'insinda- cabilità consiliare	291
5. L'esigenza di un'eguale certezza e continuità nella fruizione del- l'insindacabilità consiliare nel pensiero di Serio Galeotti: un pro- blema ancora aperto	295

COMPARAZIONE

GALEOTTI COMPARATISTA

Tommaso Edoardo Frosini

1. Premessa	301
2. Comparatista in quanto costituzionalista	302
3. L'impegno per le riforme istituzionali, nel prisma della comparazione giuridica	305
4. Sovranità popolare e limiti al potere, quali punti basilari nel costituzionalismo di Galeotti	308

IN DIALOGO CON SERIO GALEOTTI A CENTO ANNI
DALLA NASCITA: DEI GRANDI TEMI DEL DIRITTO
COSTITUZIONALE. IL GOVERNO DI LEGISLATURA
E L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRIMO MINISTRO
NELL'ESPERIENZA ISRAELIANA

Enrico Campelli

1. L'origine del dibattito, il modello francese e la modernità del pensiero di Serio Galeotti	311
2. La forma di Governo Neo-Parlamentare nell'esperienza israeliana	316
3. Conclusioni e attualità	321

IL REFERENDUM SECESSIONISTA NELL'EVOLUZIONE
DEGLI STATI UNITARI: SUGGERIMENTI COMPARATE
TRA PROCEDURA CONCORDATA DANESE
E RETROGUARDIE CENTRALISTE UZBEKE

Salvatore Mario Gaias

1. Premessa: l'attualità del pensiero di Serio Galeotti in materia referendaria	325
2. La secessione concordata nel sistema danese	327
3. Il referendum secessionista alla prova della flessibilità della Costituzione uzbeka	330
4. Riflessioni conclusive	335

APPENDICE

SERIO GALEOTTI,
RETTORE DELL'UNIVERSITÀ DI BERGAMO

Remo Morzenti Pellegrini 339

Elenco Autori e Autrici 345

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, ORGANO GARANTISTA E GOVERNANTE. CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA FUNZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO

Alessandra Mazzola

SOMMARIO: 1. La funzione di controllo del Capo dello Stato rispetto all'attività normativa. – 2. Le “cangianti valutazioni politiche” del Presidente Mattarella. – 3. Il possibile “terremoto” istituzionale conseguente al progressivo avvicinamento delle “placche” garantista e governante.

1. La funzione di controllo del Capo dello Stato rispetto all'attività normativa.

Serio Galeotti, com'è noto, ha dedicato diversi studi al tema dei controlli costituzionali ritenendo che l'articolazione del potere politico e, più precisamente, la pluralità degli organi decidenti, necessitano di un controllo da parte di istituzioni in qualche modo estranee al circuito politico e perciò in grado di salvaguardare valori di rango costituzionale che non possono essere lasciati in balia di poteri effimeri poiché manifestazione esteriore della rigidità della Costituzione¹.

L'esercizio del potere di controllo da parte di un organo di garanzia nei confronti dei soggetti istituzionali che con il proprio operato potrebbero ledere la «supremazia della Costituzione» (legislatore e Governo quando esercita l'attività normativa)² è considerato necessario per scongiurare le usurpazioni della sovranità – che, infatti, deve restare ancorata alle forme e ai limiti previsti in Costituzione (art. 1 Cost.) – che potrebbero compromettere proprio l'equilibrio fra i poteri dello Stato.

Come ha precisato Galeotti, «il *fine* tipico del controllo» è «serbare intatti determinati valori», dunque si risolve «in ogni evenienza» che attiene

¹ S. GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, 135.

² S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetto)*, Giuffrè, Milano, 1950, 25.

o si connette «alla sfera dell'*agere* giuridicamente qualificato»³. Secondo l'elaborazione dell'Autore questa funzione è più ampia rispetto a quella di garanzia perché, al pari di quest'ultima, il controllo è orientato a salvaguardare le norme costituzionali, occupandosi bensì della «tutela di valori non obiettivamente canonizzati in norme, la cui formulazione e specificazione è in continuo farsi e divenire»⁴.

«La costituzionalità del controllo» si ricava, pertanto, «dalla natura costituzionale del rapporto su cui il potere» si riflette e, rispetto all'attività normativa, coinvolge i due organi «guardiani» della Costituzione, ovvero il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale⁵.

Il controllo attribuito al Capo dello Stato è del tutto peculiare perché è finalizzato a sanzionare o mitigare una violazione delle norme o dei principi costituzionali pur non essendo «attuato con mezzi giurisdizionali» ovvero, «più precisamente, processuali»; l'«a-processualità» di questa funzione si contraddistingue per la capacità di insinuarsi negli anfratti più angusti talvolta preclusi dall'art. 134 Cost. all'organo, invece, giurisdizionale: la Corte costituzionale⁶. Proprio al fine di evitare che la Carta fondamentale in alcuni ambiti fosse «sguarnita della sua difesa», il Costituente ha immaginato un controllo preventivo – quantunque potenzialmente meno

³ S. GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, cit., 136.

⁴ *Ivi*, 144-145. ID., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., 47 afferma che «lo scopo a cui risponde di sua natura il controllo è la tutela di un interesse, che può essere violato dall'attività, che al controllo viene assoggettata», pertanto «s'impone necessariamente l'individuazione di codesto interesse a salvaguardia del quale interviene l'attività presidenziale».

⁵ S. GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, cit., 143.

⁶ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 64-66 mette in evidenza una certa simmetria tra Capo dello Stato e Corte costituzionale precisando che anche il sindacato di quest'ultima sulle leggi o sugli atti con forza di legge si allontana dalle caratteristiche tipiche del processo. L'esercizio della funzione da parte del Giudice costituzionale è, infatti, mediato ed eventuale giacché dipende dall'azione «di un soggetto che, invocando l'intervento della protezione giurisdizionale, provoca in concreto il funzionamento, la messa in moto dell'organo a tale funzione deputato». Questa circostanza dà prova dei «limiti naturali all'efficienza della garanzia apprestata da una giurisdizione costituzionale», posto che il suo intervento «non opera immancabilmente e [...] automaticamente contro la fattispecie costituzionalmente illegittima» ma dipende dall'azione dei soggetti legittimati ad agire; dunque, la garanzia costituzionale «diviene giuridicamente rilevante» soltanto quando e se il soggetto che ha il potere di azione, lo attiva. Sul punto si veda, anche la ricostruzione di S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Utet, Torino, 1996, 6-7, che indicano il controllo del Capo dello Stato come «obiettivamente, anche se teleologicamente, vincolato dal diritto e, più precisamente, dalla Costituzione». E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia ...)*, in *Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi"* – Quaderno 21, Seminario 2010, p. 25, analizzando uno studio del Maestro, precisa che «i poteri di estrema garanzia (altrimenti detti "di chiusura", in assenza dei quali i poteri politici potrebbero trasformarsi in forze eversive)» sono dotati, benché «con procedimenti esclusivi e in tempi diversi», di poteri di sanzione e/o di arresto volti a salvaguardare la Carta costituzionale.

incisivo rispetto alla dichiarazione di incostituzionalità – e attivabile senza particolari formalismi da parte del Presidente della Repubblica⁷.

Com'è noto, l'art. 87, comma 1, Cost. sancisce che «il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale»; con questa formula il Costituente ha sintetizzato la più ampia funzione attribuita all'unico potere monocratico indicato dalla Carta, ovvero quella di assicurare una «reciproca garanzia» nei confronti degli altri organi – e delle relative funzioni – salvaguardando in special modo la forma repubblicana, il principio di separazione dei poteri e quello democratico, la forma di governo parlamentare, i principi supremi e i diritti inviolabili⁸.

Questa funzione di garanzia trova espressione soprattutto in relazione all'attività normativa del Parlamento e del Governo⁹ e, con particolare riguardo all'attività di quest'ultimo, il ruolo di garante del Presidente della Repubblica si manifesta attraverso l'esercizio del potere di emanazione degli atti con forza di legge (art. 87, comma 5, Cost.)¹⁰. Infatti, il controllo è strutturato in modo tale da prevedere un giudizio che, in caso di esito negativo, determina l'attivarsi «di una *misura* in senso lato *ostativa* rispetto alla fattispecie controllata» e che nel tempo si è contraddistinta per le forme «più varie», la cui liceità costituzionale è condizionata dal fatto che sia «proporzionata al fine di tutela» della rigidità¹¹.

⁷ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 66-68; l'A. afferma inoltre che il controllo affidato al Capo dello Stato sembra richiesto «da una esigenza di logica integrazione dell'efficienza» del giudizio di costituzionalità. Non diversamente, L. CARLASSARE, *La limitazione del potere: il Presidente della Repubblica, istituzione di garanzia*, in B. PEZZINI (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto costituzionale. L'insegnamento di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 2003, 57 rileva che il Presidente della Repubblica è «l'unica istituzione di garanzia in grado di intervenire *prima* che il danno si produca».

⁸ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 35. Come ha rilevato P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015, 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 v. anche A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018, 26-28.

⁹ Il riferimento è alla promulgazione, all'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge e all'emanazione degli atti con forza di legge (e dei regolamenti).

¹⁰ Di diverso avviso sembra E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica*, cit., 27-28 il quale rileva che dalla formulazione dell'art. 87, comma 1, Cost. discendono due differenti «figure» di Presidente della Repubblica: quella di Capo dello Stato, con riguardo ai compiti che «rientrano nella fisiologia del sistema e scandiscono [...] la normalità delle relazioni politiche e istituzionali», e quella di rappresentante dell'unità nazionale, rispetto alla quale assume una «fisionomia *negativa*» perché in questo caso l'organo «si frappone» agli altri poteri «in quanto producano comportamenti o atti ritenuti contrari alla Costituzione».

¹¹ S. GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, cit., 135. Per una recente ipotesi di rafforzamento dei poteri di garanzia del Capo dello Stato rispetto all'attività norma-

Ciò che conta è che tale attività sia orientata a esercitare la «funzione di *alta vigilanza e tutela*» rispetto all'attività posta in essere dal Parlamento e dal Governo poiché egli è il «*garante o tutore della Costituzione*» ed è pertanto investito del compito di preservarla anche dai possibili «attacchi» interni¹². È questa la ragione per la quale i Costituenti hanno attribuito al Presidente della Repubblica il compito di esercitare un «“controllo a priori”», che può essere azionato «semplicemente in base alla violazione del diritto obiettivo», ovvero a prescindere dall'inosservanza di «situazioni giuridiche subiettive» e che trova giustificazione proprio nella necessità di offrire una «guarentigia giuridica» alla Costituzione¹³.

Il controllo svolto dal Capo dello Stato si lega altresì alle dinamiche relative alla forma di governo, dalla quale è inevitabilmente influenzato, a tal punto che tale funzione è stata in qualche modo de-istituzionalizzata attraverso il sempre più frequente esercizio del condizionamento persuasivo, condotto attraverso atti informali (c.d. *moral suasion*), nei confronti degli organi decidenti e, specialmente, dell'Esecutivo. In conseguenza, si ha l'impressione che promulgazione ed emanazione si siano sostanzialmente avvicinate¹⁴ attenuando in certa misura l'autonomia di queste funzioni rispetto «alle cangianti valutazioni della politica»¹⁵.

Invero, nonostante le disposizioni costituzionali, il Presidente della Repubblica (a partire dalla Presidenza Napolitano), è ormai solito instaurare una sorta di navetta con il Governo attraverso la quale predetermina il contenuto dell'atto normativo. In questo modo l'organo di garanzia finisce con il partecipare alla definizione del decreto-legge o del decreto legislativo suggerendo – in maniera più o meno esplicita – la forma che dovrà assumere l'atto con forza di legge, ovvero il relativo contenuto¹⁶. In questo

tiva cfr. A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022, 78-82.

¹² S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 63.

¹³ *Ivi*, 69.

¹⁴ Dello stesso avviso M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2012, 36-37. Si vedano, inoltre, almeno S.M. CICCONE, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 3, 1980, 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 *Giur. cost.*, 1, 2009, 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, 1 ss. e, *ivi*, P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, 6 maggio 2009, 1 ss., che riflettono sulla circostanza che l'art. 87, comma 5, Cost. richiama congiuntamente la promulgazione delle leggi e l'emanazione degli atti con forza di legge.

¹⁵ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 50.

¹⁶ 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 fon-*

modo egli manifesta anche all'Esecutivo la volontà di non emanare l'atto normativo che ritiene viziato da profili di illegittimità costituzionale¹⁷.

Questo si verifica ormai attraverso comunicati istituzionali pubblicati sul sito *web* del Quirinale – che non si discostano granché dal messaggio motivato prescritto dall'art. 74, comma 1, Cost. – che accompagnano l'emanazione. Con tali atti il Capo dello Stato non si limita a rendere edotti l'Esecutivo, il Parlamento, la magistratura e l'opinione pubblica delle ragioni per le quali ha (o meno) emanato l'atto con forza di legge, posto che spesso compie vere e proprie osservazioni nel *merito* degli atti normativi.

Seguendo l'insegnamento di Galeotti, la funzione presidenziale di controllo dovrebbe invece essere svincolata da qualsiasi osservazioni di tipo politico e perciò non dovrebbe essere discrezionale. Ciò si evince dal modo in cui l'organo è eletto¹⁸; dalla sostanziale estraneità rispetto al circuito fiduciario, che com'è noto permette di classificare la forma di governo come parlamentare; dal ruolo e dalla funzione di rappresentanza dell'unità nazionale¹⁹. Connotati che pongono il Capo dello Stato al di sopra delle parti politiche e che indicano chiaramente che egli è investito da «interessi obiettivi, permanenti, intimamente connessi con l'esistenza dello Stato stesso»²⁰ e che è un organo *super partes* perché impegnato nel garantire l'unità costituzionale.

2. Le “cangianti valutazioni politiche” del Presidente Mattarella.

Il mutamento in fatto dei rapporti istituzionali sembra convalidare la tesi per cui promulgazione ed emanazione, quantunque differenti nella forma e nei presupposti, sono assurte ad atti dal contenuto e dagli effetti analoghi.

Entrambe costituiscono una dichiarazione di autenticità dell'atto e si differenziano soprattutto per la forma²¹; ciò nonostante, con l'emanazione è *come se* il Presidente della Repubblica intervenisse nella fase integrativa dell'efficacia, attribuendo una forma riconoscibile *a* e *da* tutti a un atto

ti, 3, 2016, 13 ss. e, nella stessa *Rivista*, 2, 2019, L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, 15-19.

¹⁷ Salvo doverlo successivamente emanare qualora il Consiglio dei ministri lo riapprovi nell'identico testo, a meno di incorrere nei reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.); la tesi è ampiamente condivisa in dottrina e suffragata dal funzionamento della forma di governo parlamentare.

¹⁸ Che garantisce una certa «immunità rispetto agli influssi di particolari raggruppamenti politici e di particolaristiche tendenze», così S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 49-50.

¹⁹ *Ivi*, 50 riferisce di «personificazione dell'unità dell'ordinamento».

²⁰ *Ibidem*.

²¹ La promulgazione si caratterizza invero per una formula tipica, mentre l'emanazione trova espressione nella forma del decreto del Presidente della Repubblica.

che presuppone la formazione e la manifestazione della volontà del Governo di produrre effetti giuridici per mezzo degli strumenti che la Costituzione gli assegna in via di delega o in casi eccezionali (artt. 76 e 77 Cost.)²². L'emanazione, a differenza della promulgazione, si contraddistingue inoltre per la forma riservata; infatti, le motivazioni della richiesta di riesame di un atto dell'Esecutivo e il relativo esito possono essere conosciute *ab externo* solo se ed in quanto il Capo dello Stato o il Governo decidano di rendere pubbliche le comunicazioni tra loro intercorse²³.

Le accennate modifiche tacite nei rapporti fra Presidente della Repubblica e Governo sembrano aver sfumato la distinzione fra promulgazione ed emanazione nella concretezza delle relazioni istituzionali a causa, soprattutto, delle sempre più frequenti esternazioni presidenziali sul contenuto degli atti normativi²⁴. Benché la *moral suasion*²⁵ non produca effetti

²² Per questo orientamento v. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1951, 948; V. SICA, *La controfirma*, Jovene, Napoli, 1953, 100; A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 2-3, 1981, 306; C. ROSSANO, (voce) *Presidente della Repubblica (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XXVII, Treccani, Roma, 1988, 11-14; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 33; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, 35; Corte cost., sentenza n. 406/1989, § 4 Cons. Dir. ha sancito che il controllo del Capo dello Stato in sede di emanazione è di «intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi». In senso contrario, invece, G.U. RESCIGNO, Art. 87, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1978, 204-208; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, 549-551 e G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, 1, 2011 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 l'elemento volitivo – la possibilità di chiedere un riesame al Governo – insieme a quello formale e solenne dell'adozione del decreto. Questi Autori sostengono che la promulgazione avviene a seguito dell'iter legislativo delle Camere, che presentano al Capo dello Stato un atto definitivo e immutabile, mentre gli atti con forza di legge (allo stesso modo dei regolamenti governativi) non sono definitivi e immutabili perché fino all'emanazione sono nella disponibilità del Governo, che dunque può emendarli o revocarli.

²³ Quasi testualmente S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 52.

²⁴ Già S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., 255 rilevava «una residua persistente "natura politica" delle funzioni e dell'organo del Presidente della Repubblica» che offre «spunto ed appiglio a sconfinamenti ed *empiètements* nella prassi dell'organo (specie per quanto attiene all'uso ed all'abuso del c.d. potere (*rectius*, facoltà) di esternazione)».

²⁵ Sul «potere comunicativo» del Capo dello Stato cfr. almeno M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., 36; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, 287; 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*, 1, 2016, 68; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 2 e C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 2018, *passim*.

giuridicamente vincolanti, appare difficile negare che l'utilizzo massiccio dei "soft power"²⁶ abbia dato luogo alla "costituzionalizzazione" dei poteri informali del Presidente della Repubblica²⁷. La ragione per la quale il Capo dello Stato dimostra di prediligere queste comunicazioni in luogo di quelle formali sembra trovare spiegazione proprio nell'evoluzione del contesto politico, che ha reso tale organo il «regolatore delle crisi e delle "eccezionalità sistematiche" della politica»²⁸.

Il Presidente Mattarella non ha preso le distanze da questa "rumorosa" declinazione dei compiti istituzionali; anzi, rispetto agli atti adottati dall'Esecutivo ha dimostrato di prediligere l'emanazione – cosiddetta condi-

²⁶ Così definiti da V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013, 64 riferendosi a dichiarazioni, comunicati, note ufficiali e tweet; cfr. inoltre 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 60-61.

²⁷ 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. 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 15.

²⁸ E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016. In particolare, 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 il sistema politico avviando la stagione del c.d. bipolarismo instabile che ha modificato anche il ruolo istituzionale del Capo dello Stato. Sul peso del sistema elettorale maggioritario e il diverso atteggiamento istituzionale del Presidente della Repubblica nella forma di governo 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*, Giappichelli, Torino, 2005, 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*, Aracne, Roma, 2010, 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*, Giappichelli, Torino, 2011, 75 e, ivi, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, 212 e G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, 489; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., 33; M. MANETTI, (voce) *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Giuffrè, Milano, 2017, 142-143; G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 5; C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, cit., 40. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, 86 riferisce di un «attivismo presidenziale» che nella democrazia maggioritaria è «enfaticizzato» dalla circostanza che il Presidente della Repubblica deve esprimere la «sintesi» e 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*, 10, 2015, 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.

zionata, 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, nonché a migliorare, in sede di conversione o di attuazione, lo stesso atto con forza di legge.

Attraverso il combinato emanazione-messaggio di accompagnamento il Capo dello Stato evita di interferire nella funzione di governo nel senso di impedire l'entrata in vigore dell'atto perché il suo intervento non incide sull'*an*, ma sul *quomodo*; eppure, esprime una valutazione politica giacché indica *come* dovranno essere prodotti gli effetti dell'atto con forza di legge, ovvero quale dovrà essere la “stella polare” da seguire nel momento in cui dovrà essere applicato, atteso che rileva esplicitamente alcuni profili di contrasto con la Costituzione²⁹. La pubblicità della motivazione dell'emanazione assolve così a una duplice funzione giacché “giustifica” l'emanazione dissenziente³⁰ e cerca di conciliare la decisione con la propria posizione *super partes* dal momento che, emanando, esercita il potere che la Costituzione prescrive nonostante la ritenuta inopportunità politico-costituzionale³¹.

Guardando all'attuale Presidenza, si rileva che rispetto ai poteri di controllo e garanzia esercitati nei confronti della funzione normativa del Governo, la *moral suasion* del Presidente Mattarella ha coinvolto soprattutto la fase successiva all'emanazione, non di rado accompagnandola con le relative motivazioni. Ne sono esempio il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Sicurezza) e il disegno di legge di Bilancio per il 2019, attraverso i quali ha in qualche modo svolto 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 politico-normative poste all'attenzione del Paese³².

Con un comunicato del 4 ottobre 2018 il Presidente della Repubblica ha reso edotte le istituzioni, le forze politiche e la società civile circa l'intervenuta emanazione del c.d. decreto Sicurezza e Immigrazione e del

²⁹ Cfr. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 391.

³⁰ 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».

³¹ G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 232 sostiene che in questo modo il Capo dello Stato giustifica il mancato esercizio dei poteri formali e ritiene che ciò è sintomo della debolezza non solo dell'organo, ma dell'intero sistema costituzionale.

³² Corte cost., sentenza n. 1/2013, § 8.3 *Cons. Dir.* Sul concetto di “magistrature di influenza” si veda la riflessione dell'on. M. Ruini sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana in sede di Assemblea costituente, 6 febbraio 1947.

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 dei principi espressi dall'art. 10 Cost. che erano indicati nella Relazione di accompagnamento al decreto-legge, ma non erano riportati nel testo dell'atto³³.

L'invito a rispettare quanto sancito dall'art. 10 Cost. e quindi, sia pur implicitamente, 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, il comunicato ha assunto le sembianze di un monito al Parlamento rispetto alla conversione del decreto, piuttosto che di una emanazione con motivazione contraria³⁴.

Benché le esortazioni del Capo dello Stato non siano state accolte dalle forze politiche, una risposta è arrivata dal potere giudiziario, che in alcune occasioni ha "ammorbido" il previsto divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo optando per un'interpretazione costituzionalmente conforme³⁵. Ciò dimostra che le cautele adottate dall'organo di garanzia sono state soddisfatte da un altro soggetto istituzionale investito anche del compito di valutare che le norme che è chiamato ad applicare non contrastino con i principi supremi e i diritti fondamentali³⁶.

Il 1° novembre 2018 è invece apparsa sul sito *web* del Quirinale la lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio dei ministri relativa all'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, fra cui la natura della comunicazione, che ha posto l'accento sul metodo che avrebbe dovuto seguire l'Esecutivo nella stesura del

³³ L'ammonimento al rispetto degli impegni assunti in sede internazionale è una delle possibili declinazioni della funzione costituzionale del Presidente della Repubblica, svincolata dalla volontà delle forze politiche di maggioranza giacché diretta a salvaguardare la legalità costituzionale in ossequio al compito che gli compete di rappresentare – anche *ab extra* – l'unità nazionale.

³⁴ M. FERRARA, *Promulgazione ed emanazione di atti "sotto osservazione" del Presidente Mattarella*, in *Iacostituzione.info*, 7 ottobre 2018, 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».

³⁵ Così i Tribunali di Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Lecce, Parma e Prato; mentre i Tribunali di Ancona e Milano hanno sollevato questione di legittimità costituzionale della legge di conversione del decreto-legge sulla medesima questione. Cfr. ancora G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2019, 642-643.

³⁶ Sull'analogia fra Presidente della Repubblica e giudice v. per tutti 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., 58.

disegno di legge anziché sul relativo contenuto e che l'ha di fatto trasformata da «lettera *sull'autorizzazione*» a «lettera *in occasione* dell'autorizzazione»³⁷. Il *novum* ha investito anche il messaggio in quanto tale, posto che sin dalle prime righe fa «riferimento ad alcune indiscrezioni apparse sui media», lasciando intendere che se non si fossero verificate, probabilmente, la lettera non sarebbe stata pubblicata³⁸.

Il Capo dello Stato, inoltre, ha inviato almeno in tre distinte occasioni (11 settembre 2020, 23 luglio 2021 e 24 febbraio 2023) dei comunicati ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri nei quali ha dichiarato la propria preoccupazione circa l'utilizzo davvero smodato della decretazione d'urgenza in quanto corsia preferenziale per introdurre in tempi celeri e certi nuove norme nell'ordinamento. I decreti-legge soddisfano «esigenze normative eterogenee rispetto al contenuto originario» dei provvedimenti aggirando il procedimento legislativo che la Costituzione descrive e confinando l'organo di garanzia in una «zona grigia» perché, se rinviasse la legge di conversione «farebbe, inevitabilmente, venire meno, con effetti retroattivi [...] tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme»³⁹.

Nel corso delle Presidenze Mattarella non sono mancati nemmeno casi

³⁷ L. GORI, *Manovra di bilancio 2019: un'autorizzazione presidenziale con lettera*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, 161. Invero, il Capo dello Stato ha sollecitato il Governo «a sviluppare [...] il confronto e il dialogo costruttivo con le istituzioni europee» in ragione dell'obiettivo condiviso con il Governo di «tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia» (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») e ha indicato i principi costituzionali che avrebbero dovuto orientare l'Esecutivo nella stesura del disegno di legge (artt. 81, 97 e 117 Cost. e la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

³⁸ 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 *Giur. cost.*, 2, 2010, 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».

³⁹ Comunicato *Il presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio*, Quirinale, 24 febbraio 2023; v. inoltre *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, Quirinale, II mandato, 3 febbraio 2022. A tal proposito A. CELOTTO, *Si può rinviare alle camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge? (Note minime sulla lettera del Pres. Mattarella rispetto alla legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198)*, in *Consulta OnLine*, I, 2023, 150 e S. CURRERI, *Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi, in laCostituzione.info*, 8 marzo 2023, 4-5 sostengono l'opportunità di modificare l'art. 74 Cost. introducendo la possibilità della promulgazione parziale. *Contra* M. PANEBIANCO, *Considerazioni minime sulla lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e del Consiglio in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198*, in *Consulta OnLine*, I, 2023, 282-283 il quale auspica che il Presidente della Repubblica opponga più spesso il rifiuto all'emanazione dei decreti-legge quando già in origine presentino delle criticità.

di intervento preventivo; ne è esempio il decreto-legge approvato il 10 ottobre 2019 dal Consiglio dei ministri (il c.d. *salvaprecari-bis*) nei confronti del quale il Capo dello Stato ha opposto il rifiuto all'emanazione perché riteneva che la normativa avrebbe provocato un'ingiustificata disparità di trattamento fra i docenti precari che lavoravano nelle scuole statali (ai quali erano richiesti almeno tre anni di anzianità di servizio per partecipare al concorso) e quelli che lavoravano nelle scuole paritarie (ai quali era invece negata tale possibilità) per violazione della legge 10 marzo 2000, n. 62 – che equipara gli insegnanti delle scuole paritarie a quelli delle scuole statali – e, indirettamente, dell'art. 33 Cost. A seguito della “limatura” del profilo di irragionevolezza costituzionale da parte dell'Esecutivo, il Presidente della Repubblica ha emanato il d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, convertito in legge 20 dicembre 2019, n. 159.

Durante i due mandati del Presidente in carica 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 verosimilmente seguita una grave delegittimazione politica. Si tratta del 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 – che il Governo ha deciso di trasferire all'interno di un disegno di legge. Da indiscrezioni giornalistiche non smentite, né rettificate, dal Quirinale, si evince che il Presidente del Consiglio temeva che l'inquilino del Colle avrebbe mosso severe critiche all'uso del decreto-legge in quanto strumento normativo inidoneo a introdurre una riforma di ampio respiro con il rischio di vedersi opposto il rifiuto dell'emanazione⁴⁰.

Il timore dell'Esecutivo non era verosimilmente infondato; infatti, il Presidente Mattarella in occasione del giuramento del 3 febbraio 2015 ha

⁴⁰ La riforma della scuola (legge 13 luglio 2015, n. 107), benché sia tornata nell'alveo del procedimento legislativo ordinario, presenta comunque alcune 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 della Repubblica soprattutto con riguardo all'emanazione degli otto decreti legislativi attuativi della riforma, da 59 a 66 del 2017. L'opinione pubblica, ormai abituata alle frequenti esternazioni del Capo dello Stato, 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 per garantire i principi fondamentali – quelli relativi all'istruzione – e supremi – quelli relativi alla formazione sociale della scuola – proclamati dalla Carta costituzionale.

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 riforme non possono essere introdotte con atti che derogano ai principi costituzionali giacché, al contrario, esigono il più ampio consenso parlamentare⁴¹.

Il Presidente della Repubblica in carica, accettando ("senza beneficio d'inventario") l'eredità delle modifiche tacite dei suoi predecessori rispetto al "galateo costituzionale", in alcuni casi ha dimostrato di assolvere alla funzione di controllo che la Costituzione gli assegna, mentre in altri ha condizionato esplicitamente l'indirizzo politico attraverso moniti, esortazioni e suggerimenti che, pur se non vincolanti, sono comunque caratterizzati «dalla forza legittimante di chi parla in nome della Costituzione e del superiore interesse nazionale», avendo pertanto la forza di influenzare le decisioni politiche, nella forma e nel contenuto⁴².

3. *Il possibile "terremoto" istituzionale conseguente al progressivo avvicinamento delle "placche" garantista e governante.*

La circostanza per cui le comunicazioni intercorse fra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri assumono rilievo mediatico conferisce alle stesse «rilevanza politico-costituzionale»⁴³ perché hanno un peso specifico rispetto all'emanazione degli atti con forza di legge e assurgono a fatti determinanti per l'evoluzione dell'indirizzo politico⁴⁴.

⁴¹ Con i richiamati comunicati indirizzati ai Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei ministri dell'11 settembre 2020, del 23 luglio 2021 e del 24 febbraio 2023 il Capo dello Stato ha sollecitato il Parlamento e il Governo proprio 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 del Governo nell'adottare decreti *omnibus* e ha criticato gli interventi del Parlamento quando non sono limitati alla conversione 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.

⁴² M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Bibiofabrica, Brescia, 2013, 25-26.

⁴³ D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media*, cit., 1926.

⁴⁴ La prassi di rendere pubbliche le osservazioni presidenziali si ritiene abbia anche lo scopo di aprire un dibattito pubblico sulle questioni politiche, nonché di confermare la posizione di terzietà del Presidente della Repubblica rispetto all'indirizzo politico della maggioranza. A tal proposito vi è chi ha parlato di una legittimazione «plebiscitario-carismatica»

Il compito del Capo dello Stato di rappresentare l'unità nazionale, ovvero di essere il "collante" fra i poteri dello Stato, in un contesto sempre più articolato di frammentazione politica e istituzionale, si eleva ad ago della bilancia *tra i e dei* poteri costituzionali attraverso l'espansione o la contrazione della propria influenza politica⁴⁵.

Gli interventi sempre più frequenti dell'organo di garanzia rispetto all'attività normativa rischiano di "traghetare" la funzione dal controllo alla co-determinazione dell'indirizzo politico, affiancandolo per certi versi a Parlamento e Governo⁴⁶; questa declinazione dell'esercizio del potere di controllo può, infatti, mettere a repentaglio la salvaguardia della rigidità costituzionale e la tenuta dei supremi principi dell'ordinamento, fra i quali spicca senza dubbio quello della separazione dei poteri⁴⁷.

Come si è cercato di mettere in evidenza, all'assai noto fenomeno del mutamento a Costituzione invariata della forma di governo (con un netto sbilanciamento "a favore" dell'Esecutivo) ha fatto seguito – forse fisiologicamente⁴⁸ – anche la trasformazione dei poteri del Capo dello Stato che, con particolare riguardo all'esercizio della funzione normativa, nella grande maggioranza dei casi riesce comunque ad arrestare la propria corsa

del Capo dello Stato (G. SCACCIA, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 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*, Giappichelli, Torino, 2010, 204 ss.). Al contrario, come ha sostenuto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1967, 560, il Capo dello Stato dovrebbe partecipare 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».

⁴⁵ «Nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica», così Corte cost., sentenza n. 1/2013, § 8.2 *Cons. Dir.* G. ZAGREBELSKY, *Relazione introduttiva*, cit., 14 critica il riferimento della Corte costituzionale alla coesione e all'armonia perché tali valori presuppongono una concezione organica delle relazioni che si sviluppino 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.

⁴⁶ V. 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. Paladini*, vol. III, Jovene, Napoli, 2004, 1235; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, 79; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, cit., 205; M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, cit., 36.

⁴⁷ V. per tutti A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, 53-58.

⁴⁸ Sul presupposto che dinanzi a un sistema politico che "deraglia" «anche i rimedi contro le interferenze indebite e le manomissioni costituzionali devono risultare effettivi», come ha sostenuto E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica*, cit., 24-25. Similmente, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, cit., 23-24 rilevano che al mutare del contesto politico è seguita la modifica della posizione istituzionale 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.

prima del “fuorigioco” costituzionale⁴⁹. È, del resto, compito del Presidente della Repubblica salvaguardare l’ordinato svolgersi delle procedure indicate in Costituzione senza tuttavia essere parte delle vicende politiche⁵⁰ e assicurando la continuità costituzionale «nei suoi valori obiettivi e permanenti»⁵¹.

Probabilmente oggi Galeotti converrebbe che il Presidente della Repubblica è diventato titolare di un autonomo indirizzo presidenziale o costituzionale⁵² che si esprime attraverso atti anche non previsti dalla Carta del ’48 che trovano fondamento negli obiettivi di controllo e freno, di stimolo e impulso dell’attività normativa che influenzano l’indirizzo politico e che dovrebbero in ogni caso essere orientati a preservare la relativa funzione di garante della “Costituzione dei poteri” e della “Costituzione dei diritti”⁵³.

Non sembra, peraltro, possibile escludere che il (primo) Galeotti si dichiarerebbe preoccupato dello slittamento dall’esercizio di una funzione di «“garanzia attiva”» a una di «“garanzia persuasiva”» del Presidente della Repubblica, che mina dal di dentro la forma di governo perché rischia di privarla, di fatto, di un organo di garanzia⁵⁴.

L’“interventismo” del Capo dello Stato negli atti e nelle scelte dell’Esecutivo può indebolirne la figura minandone i «*presupposti condizionanti*»⁵⁵ e compromettendo il ruolo di garante dei principi costituzionali perché può essere percepito parte “esterna” del sistema politico sbiadendo l’aura di soggetto istituzionale *super partes* viceversa sancita dalla Costitu-

⁴⁹ *Contra* S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l’interpretazione: segni dell’evoluzione delle garanzie costituzionali*, in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2019, 3 che rileva il «“tono semipresidenzialistico”» dell’attività esercitata dal Presidente Mattarella in questo specifico ambito.

⁵⁰ Come indicato da P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell’esperienza costituzionale italiana*, in AA.VV., *Diritto ed economia. Studi in onore di Cesare Imbriani*, Jovene, Napoli, 2016, 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».

⁵¹ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 51.

⁵² Cfr. G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio. (Appunti)*, in *Arch. giur.*, 1-2, 1957, 19 ss. e P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 307 ss.

⁵³ 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*, Il Mulino, Bologna, 1997, 334 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del Governo*, cit., 36. G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 182 afferma che il Presidente della Repubblica è dentro e fuori tutti i poteri, è «garante della unità e continuità dello Stato», pertanto dovrebbe svolgere funzioni di «raccordo informale» fra i poteri; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, cit., 180; A. APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., 26-28 e ID., *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull’uso della Costituzione*, cit., spec. 53-58.

⁵⁴ A. D’ANDREA, *Attentato alla Costituzione?*, in *Forum di Quad. cost.*, 10 luglio 2011.

⁵⁵ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, cit., 269.

zione⁵⁶. Il pericolo consiste nel possibile pregiudizio dell'imparzialità⁵⁷ e dell'indipendenza⁵⁸ del Presidente della Repubblica; caratteristiche che, se erose dalla "compartecipazione" alla definizione dell'indirizzo politico, restituiscono fermezza alla concezione di un Capo dello Stato «risucchiato nell'area politica e trasformato, in atto o *in fieri*, in struttura governante»⁵⁹.

La necessità che il controllo presidenziale continui a essere ancorato al rispetto della legalità costituzionale trova spiegazione proprio nel ruolo istituzionale dell'organo a cui è affidato, non meno che nella salvaguardia del corretto equilibrio tra poteri per evitare che il rappresentante dell'unità nazionale scivoli nell'agone politico.

Per tali ragioni si ritiene vadano considerate con cautela le riflessioni che, alla luce del mutamento del ruolo del Capo dello Stato, propongono di costituzionalizzare *anche* formalmente la prassi istituzionale⁶⁰. Tale fenomeno rischia di annebbiare la funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica e il compito di rappresentanza dell'unità nazionale (*rectius*: costituzionale), ovvero l'«opera di ricostruzione, approfondimento e diffusione» di quella "unità" che consente alle forze politiche e al corpo sociale di individuare la «più alta sfera dei valori costituzionali»⁶¹.

Il Capo dello Stato è invero costituzionalmente chiamato a essere svincolato dall'unità maggioritaria perché è «proprio *su* l'attività dei soggetti politici» che deve svolgere la sua opera di controllo⁶², "limitandosi" a saggiare i «possibili rapporti o riflessi negativi o destabilizzanti» che l'atto normativo posto alla sua attenzione può causare «a danno della unità» e della «salvezza dell'ordinamento nei suoi valori essenziali e permanenti»⁶³.

⁵⁶ Così L. PALADIN, (voce) *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 223; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 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*, Giappichelli, Torino, 2000, 416.

⁵⁷ In quanto «funzione oggettivamente vincolata nel fine», come affermato da S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, cit., 267.

⁵⁸ Dettata dalla stessa «posizione *supra partes* dell'organo», *ibidem*.

⁵⁹ *Ivi*, 269.

⁶⁰ S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetto)*, cit., 51 ss., pur considerando rilevante la c.d. costituzione materiale, evidenzia la fondamentale importanza di quella formale, delle procedure e degli enunciati costituzionali per reclamare «l'autonomia e la supremazia della Costituzione formale scritta, in quanto *dover essere* di un ordinamento e dei rapporti che ne conseguono», come ha affermato E. BETTINELLI, *Una lezione da non dimenticare: garanzie costituzionali e «poteri pericolosi»*, in B. PEZZINI (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto costituzionale*, cit., 35.

⁶¹ G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., 486-487. *Contra* A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985, 310.

⁶² G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica*, cit., 487.

⁶³ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 11.

Acconsentire che un organo di garanzia possa, sia pur solo in alcune occasioni, insinuarsi nelle decisioni politiche, rischia di «indebolire la stabilità democratica del sistema»⁶⁴ giacché, qualora fosse realmente necessario un intervento di controllo e di garanzia del Capo dello Stato, la relativa forza cogente (e persuasiva) potrebbe restare priva di effetti in quanto fortemente depotenziata proprio dall'attività politica che lo stesso ha esercitato⁶⁵.

⁶⁴ G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica*, cit., 492.

⁶⁵ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, cit., 269-270 rievoca significativamente il ruolo chiave del re Vittorio Emanuele III nell'ottobre 1922 rispetto all'ascesa del fascismo e rileva come sia stato determinante che la dottrina del tempo lasciasse che il Capo dello Stato potesse assumere decisioni politiche («le concezioni del Capo dello Stato in regime parlamentare come struttura governante» hanno offerto «una calzante copertura giuridica di quegli eventi»). Se, invece, anche l'ordinamento statuario avesse abbracciato la concezione garantistica dell'organo, «avrebbe imposto univocamente, e senza ambigue elusioni e scappatoie, il pur drammatico corso d'azione che, rifiutando la capitolazione di fronte all'atto di forza della c.d. "marcia su Roma", avrebbe forse salvato le istituzioni della monarchia parlamentare». L'A. conclude affermando che la concezione garantistica è la «sola ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica che appaia feconda ai fini del consolidamento e dello sviluppo di un equilibrato costituzionalismo democratico nel nostro sistema».