

DIRITTO E SOCIETÀ

2/2014

Andrea Buratti

«PREFERIREI DI NO»

RINVII, DINIEGHI E OSSERVAZIONI PRESIDENZIALI
NELLE CARTE DELL'ARCHIVIO STORICO DEL QUIRINALE

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2014

Andrea Buratti

«PREFERIREI DI NO»

RINVII, DINIEGHI E OSSERVAZIONI PRESIDENZIALI NELLE CARTE DELL'ARCHIVIO STORICO DEL QUIRINALE

SOMMARIO: 1. L'apertura al pubblico dell'Archivio storico del Quirinale e la sua utilità per lo studio delle prassi costituzionali repubblicane. – 2. Il rinvio delle leggi e gli altri strumenti di interdizione dell'indirizzo legislativo di Governo e maggioranza. – 3. La presidenza Einaudi, dalla collaborazione con il Governo alle "prediche inutili". – 4. Il primo interventismo presidenziale nella funzione legislativa: le presidenze Gronchi e Segni. – 5. Le presidenze deferenti: da Saragat a Leone. – 6. L'abbandono della deferenza: Pertini e il ritorno del protagonismo presidenziale. – 7. Rinvii, osservazioni, dinieghi: la prima fase della presidenza Cossiga. Lo scontro sulla decretazione d'urgenza e il valore ordinamentale della legge n. 400. – 8. "Picconate" presidenziali: Cossiga nel biennio 1991-1992. – 9. Contropoteri presidenziali: verso una consuetudine costituzionale.

1. *L'apertura al pubblico dell'Archivio storico del Quirinale e la sua utilità per lo studio delle prassi costituzionali repubblicane*

Nel panorama della recente letteratura giuridica sul Presidente della Repubblica, efficacemente definita «alluvionale»¹, è possibile rinvenire un vivace interesse per la ricerca sulle fonti storiche e documentali in grado di svelare le radici e le prime affermazioni delle prassi costituzionali, e di collocare le attività del Presidente all'interno di un contesto politico ed istituzionale più comprensivo e dunque più chiaro. La dottrina segnalava da tempo un forte disagio per la difficoltà di ricostruire con precisione lo sviluppo delle prassi presidenziali², così come per la correlata necessità di procedere «attraverso notizie o indiscrezioni giornalistiche»³. I lavori più recenti hanno cercato di far fronte a questo disagio ricorrendo ai contatti

¹ M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista Aic*, 1/2014, 1.

² A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari 1985, VII.

³ V. LIPPOLIS, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei de-*

personali⁴, allo scavo nelle fonti giornalistiche⁵, oppure alle raccolte degli atti presidenziali elaborate ad uso interno dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica⁶. Queste fonti, tuttavia, presentano dei limiti: quelle personali così come quelle giornalistiche sono fonti indirette, che non garantiscono l'esattezza dei dati né la loro veridicità; le raccolte curate dal Segretariato generale, a loro volta, hanno riprodotto i materiali ufficiali, ma isolando l'attività presidenziale dalla dialettica istituzionale in cui essa ha preso forma e dalla interazione con gli altri attori istituzionali, decontestualizzandola e rendendola poco comprensibile.

A partire dal 2009 l'analisi diretta delle fonti documentali è divenuta possibile grazie all'apertura al pubblico dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, con sede in Palazzo sant'Andrea, in via del Quirinale⁷. Istituito nel 1996 tramite l'accorpamento e la razionalizzazione di depositi separati precedentemente gestiti da diversi uffici, l'Archivio conserva tutta la documentazione relativa agli affari conclusi trasmessi dagli uffici di supporto del Capo dello Stato. All'interno dell'Archivio, di massimo rilievo è la sezione costituzionale, suddivisa, per ogni settennato, in diverse voci che rimandano alle funzioni presidenziali. La trasmissione all'Archivio di questa ingente mole di documentazione dagli uffici che fino a quel momento la custodivano ha dunque favorito un accesso più largo ai documenti.

creti-legge, in *Quad. cost.*, 1989, 542. Cfr. ora M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. Dir.*, 3/2009, 427.

⁴ G. GUIGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino 1991.

⁵ È soprattutto il caso di G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000, spec. 139 ss., e D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano 2011.

⁶ P. VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova 2012.

⁷ In seguito all'adozione dell'apposito regolamento, l'Archivio è stato aperto al pubblico, sebbene con le limitazioni vigenti per l'accesso ai documenti attinenti alla politica interna ed estera e a quelli contenenti dati sensibili, ai quali è possibile accedere solo dopo, rispettivamente, cinquanta e quaranta anni, a meno di autorizzazione alla consultazione anticipata.

Ho avuto la possibilità di accedere all'Archivio storico del Quirinale durante la collaborazione all'allestimento della mostra sul Quirinale nell'Italia unita, organizzata dalla Presidenza della Repubblica quale evento di chiusura delle celebrazioni per il centocinquantesimo dell'unità (*Il Quirinale. Dall'Unità dall'Italia ai nostri giorni*, Roma, Palazzo del Quirinale 30 novembre 2011 – 17 marzo 2012, a cura di Paola Carucci e Louis Godard). Desidero ringraziare la professoressa Paola Carucci, direttrice dell'Archivio, per i preziosi colloqui quotidiani e la guida nella ricerca. I materiali consultati presso l'Archivio saranno qui citati con l'abbreviazione ASPR (A.C.).

Diversi recenti lavori di taglio storico hanno attinto ai materiali dell'Archivio. Al contrario, nel panorama della letteratura costituzionalistica questa preziosa fonte appare ancora trascurata⁸. Eppure, la consultazione dei materiali archivistici conservati presso la Presidenza della Repubblica risulta di fondamentale importanza per la ricostruzione degli istituti costituzionali alla luce delle prassi, e fornisce un materiale ricostruttivo molto più ampio rispetto a quello emerso dalle altre fonti indirette fin qui compulsate.

Basti un esempio, su di un tema che pure esula dall'oggetto specifico di questo scritto: nell'autunno del 1975 il Presidente Leone assume l'iniziativa di presentare un articolato messaggio alle Camere, contenente una propria valutazione sullo stato del Paese e l'indicazione di prioritarie linee di riforma legislativa⁹. Prima di allora, solo il Presidente Segni aveva fatto ricorso al potere di messaggio, peraltro sollevando un problema molto specifico, relativo all'opportunità della previsione costituzionale di un divieto di rielezione del Presidente della Repubblica e la conseguente abrogazione del c.d. semestre bianco¹⁰. Predisposta la bozza del messaggio, Leone lo trasmette alla Presidenza del Consiglio «in visione». Il Presidente del Consiglio Aldo Moro replica con un lungo elenco di osservazioni: rifiuta espressioni quali «incompleta attuazione della Costituzione», additando rischi di «deformazioni»; difende le prerogative del Governo circa la sua organizzazione interna, contestando il diritto del Presidente di ingerirsi in tali ambiti; suggerisce sostituzioni di parole e soppressioni di interi righi, anche per ragioni di opportunità, rispetto a temi oggetto di polemica politica che potrebbero minare l'accordo tra i partiti di maggioranza¹¹. Siamo ben lontani, come si vede, da quel «paio

⁸ Con la pregevole eccezione di I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano 2011, 239 ss.

⁹ Il testo del messaggio è in *Atti Camera*, 15 ottobre 1975. Come è noto, le reazioni politiche furono molto fredde: per evitare di assumere esplicitamente una posizione sul contenuto del messaggio, le Camere ritennero di non svolgere un dibattito parlamentare in merito (cfr. lo *speech* del Presidente del Senato Spagnoli in *Atti Senato*, 22 ottobre 1975). Leone non nascose il proprio disappunto per la scarsa attenzione riservata dalle forze politiche al messaggio (cfr. la lunga intervista rilasciata ad "Epoca" dell'8 novembre 1975).

Rilevante anche il dibattito sulla stampa suscitato dal messaggio: A.M. SANDULLI, *La voce della coscienza degli italiani*, in *Il Tempo*, 16.10.1975; L. ELIA, *Tutto nel segno della Costituzione*, in *Il Giorno*, 16.10.1975; A.C. JEMOLO, *Il dovere della parola*, in *La Stampa*, 26.10.1975.

¹⁰ È il messaggio alle Camere del 16 settembre 1963 (le carte relative sono in ASPR (A.C.), f. 20).

¹¹ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica, 13.10.1975 (ASPR (A.C.), f. 20).

di correzioni puramente formali» di cui parlò Leone stesso in alcune interviste¹². Leone si adegua a gran parte delle richieste di Moro, al contempo respingendo la pretesa avanzata dal Presidente del Consiglio, di “dettare” modifiche del messaggio: le modifiche sono accolte non perché impositive, ma in ragione della «coincidenza di vedute del redattore del testo e del cortese e attento lettore»¹³.

La vicenda dimostra che nel 1975, mentre in dottrina era univoca la riconduzione del potere di messaggio al novero dei poteri sostanzialmente presidenziali¹⁴, perfino al punto da far ritenere ad alcuni che l'atto fosse sottratto al vincolo della controfirma¹⁵, la prassi – anche in ragione del diverso spessore delle personalità politiche coinvolte – si atteggiava in modo diverso: nella vicenda descritta gli attori istituzionali si muovono nella convinzione della spettanza per il Presidente del Consiglio non già di una paritaria partecipazione, ma senz'altro di un sindacato stringente sulle valutazioni presidenziali, anche con riferimento alle ricadute che queste potrebbero comportare rispetto all'attuazione dell'indirizzo politico di Governo e maggioranza¹⁶.

A far prevalere anche nelle prassi degli organi costituzionali la tesi dottrinale della esclusiva spettanza presidenziale del potere di messaggio sarebbero state le coincidenti convenienze politiche di Governo e Capo dello Stato durante il difficile biennio conclusivo della presidenza Cossiga, con l'accettazione da parte del Governo di un ruolo meramente certificatorio della provenienza formale dell'atto. Illuminante, in questo senso, il carteggio tra il Presidente della Repubblica Cossiga ed il Presidente del Consiglio dei Ministri Andreotti circa la apposizione della controfirma al messaggio alle Camere del 26 giugno 1991, sulle riforme istituzionali.

¹² Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 199.

¹³ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri, s.d. (in ASPR (A.C.) f. 20).

¹⁴ Per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6^a ed., Padova 1962, 574. Nella vicenda l'Elia sostenne il ruolo meramente formale della controfirma ministeriale, qualificandola come «atto dovuto» (L. ELIA, *Tutto nel segno della Costituzione*, cit.). Cfr. pure M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano 1986, spec. 37 ss.

¹⁵ In questo senso, soprattutto, G. MOTZO, *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976, 150-1.

¹⁶ Il margine di intervento ritagliatosi da Moro nella vicenda coincide dunque esattamente con quello a suo tempo ipotizzato da V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano 1960, 644, che ammetteva una resistenza governativa all'adozione di un messaggio presidenziale che interferisse con l'indirizzo politico del Governo.

Il messaggio non è ancora noto nei suoi contenuti, ma già preannunciato alla stampa dal Presidente. Andreotti, interpellato sul punto da taluni parlamentari con atti ispettivi, pone a Cossiga un dubbio circa la natura della controfirma nel caso specifico:

È chiaro che la controfirma non suppone in questo caso il Ministro proponente. Ma è pur vero che il Governo non potrebbe andare a difendere posizioni su punti essenziali delle quali non concordasse.¹⁷

L'8 giugno 1991 il Presidente della Repubblica risponde al Presidente del Consiglio sostenendo che il potere di messaggio sarebbe soggetto ad una controfirma ministeriale dal valore meramente consultivo, da cui comunque non potrebbe in alcun modo farsi discendere l'assunzione di una responsabilità giuridica in capo al Governo¹⁸. Il 22 giugno, poi, annunciando l'imminente adozione del messaggio, Cossiga scrive ad Andreotti:

Mi sono "ritirato" con i miei collaboratori per mettere a punto detto messaggio, che è mia intenzione inviare al Parlamento in tempi brevissimi. [...] Mi farò un dovere di inviargliene preventivamente una copia, per avere, secondo una prassi del tutto conforme ai principi, "il Suo avviso, incoraggiata-

¹⁷ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 5.6.1991 (ASPR (A.C.), f. 21 e 22).

¹⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8.6.1991 (ASPR (A.C.), f. 21 e 22). Il Quirinale, peraltro, aveva proceduto ad acquisire taluni pareri sulla materia, anch'essi conservati in Archivio. Tra questi, il parere del prof. Lucatello era nel senso di escludere il vincolo della controfirma sul messaggio libero. Di identico tenore una seconda missiva, del 17 giugno 1991, (anch'essa in ASPR (A.C.), f. 21 e 22, dove pure i pareri *pro veritate*).

Cossiga sposava così quella dottrina per cui, nel caso del messaggio presidenziale, la controfirma assolvesse una funzione formale, o al più di «controllo di merito consultivo» (secondo la definizione elaborata da G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 960 ss., 985), mentre escludeva tanto la teoria monofunzionale della controfirma (su cui anzitutto C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, X, Milano 1962, 286, peraltro ora recuperata, pur da prospettive diverse, da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli 2010, 16-18 e G. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Diz. Diritto Pubblico*, dir. da S. Cassese, V, Milano 2006, spec. 4452), quanto l'esistenza di un potere interdittivo del Governo (secondo quanto ipotizzato da V. Crisafulli, *Aspetti problematici*, cit., 644). Per una critica a questa impostazione, che marginalizzando il ruolo del Governo nella controfirma delle manifestazioni di pensiero presidenziali finiva per svuotare il controllo parlamentare, G. FILIPPETTA, *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e "sindacato" parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1992, 3218 ss.

mento, consiglio e avvertimento” e per acquisire la controfirma del Governo; questa è necessaria non già a “copertura” del merito della “esternazione” – come da prassi ormai consolidata, che trova contrappeso nella “responsabilità diffusa” cui il Capo dello Stato va incontro per atti e comportamenti soltanto a lui riconducibili – bensì a cagione del fatto che, trattandosi di un atto tipico espressamente previsto dalla Costituzione, deve essere controfirmato ai fini della sua regolarità formale.¹⁹

Andreotti non si oppone al fermo indirizzo presidenziale: in una lettera vergata di suo pugno subito dopo aver ricevuto il testo, il Presidente del Consiglio, pur criticando nel merito e nei toni il messaggio presidenziale, preannuncia la controfirma del messaggio, che sarebbe stata posta, o da parte del Ministro Guardasigilli o da parte sua, «per atto di ossequio nei tuoi confronti»²⁰.

Le vicende appena descritte dimostrano come la prassi costituzionale, letta attraverso i materiali archivistici, può risultare sensibilmente diversa da come si è soliti rappresentarla in sede analitica; e quanto rilievo essa rivesta nell’attestare interpretazioni costituzionali condivise in funzione di concretizzazione della Costituzione²¹, specie in una materia,

¹⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 22.6.1991 (ASPR (A.C.), f. 21 e 22).

Quanto al virgolettato, si tratta della citazione di un noto passo di Bagehot, che tuttavia si riferiva al ruolo della Corona rispetto al Governo, e non viceversa ...

²⁰ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 26.6.1991 (ASPR (A.C.), f. 21 e 22). Il passo citato è sottolineato nel testo.

²¹ La nozione di «concretizzazione» della Costituzione è qui usata nell’accezione di K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (20^a ed., 1999), ora nella tr. it. a cura di A. DI MARTINO, G. REPETTO, *L’unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli 2012, 92 ss.

Sul rilievo della prassi nell’interpretazione della figura presidenziale la dottrina italiana è pressoché concorde: per tutti, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986, cit., 236.

Cautele sul rilievo della prassi nello studio della forma di governo in M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enc. dir.*, *Annali III*, Milano, 2010, 540-1. Posizioni già espresse, con particolare con riferimento all’istituto del Presidente della Repubblica, in M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, 11. Medesimi rischi di «inversione logica» tra prassi e regola sono evocati da P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi*, Milano 2000, 57, 173-4. Sul punto v. però le condivisibili osservazioni di E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1/1985, 34 ss., A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in ID. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino 2011, par. 2, nonché, ora, di M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica nelle recenti esperienze costituzionali*, Napoli 2013, 11.

come questa, che nella espressa disciplina costituzionale rimane «allo stadio di un abbozzo»²². Di qui, l'interesse per lo studio dell'Archivio storico del Quirinale.

Nell'impossibilità di dar conto in questa sede dell'intero contenuto dell'Archivio, ho ritenuto di concentrare la mia ricerca sulle attività presidenziali di interposizione nella funzione legislativa di Governo e Parlamento: il tema – di grande attualità nella riflessione costituzionalistica degli ultimi anni²³ – è forse uno dei più ricchi ed articolati all'interno della massa documentaria conservata in Archivio; la sua illustrazione potrà dare immediatamente la sensazione dell'utilità dello studio dell'intero Archivio, illustrando le radici, fin'ora in parte sconosciute, di prassi presidenziali oggi al centro dell'attenzione degli studiosi, ai fini del loro inquadramento costituzionale.

2. *Il rinvio delle leggi e gli altri strumenti di interdizione dell'indirizzo legislativo di Governo e maggioranza*

La consultazione dell'Archivio storico del Quirinale permette anzitutto di ricostruire le vicende e i problemi istituzionali connessi ai diversi rinvii adottati dai Presidenti della Repubblica: dalla predisposizione di studi preparatori e bozze da parte degli uffici di più diretta collaborazione, alla interlocuzione con Governo, Ministri, soggetti privati interessati al provvedimento legislativo, consulenti giuridici, fino all'attività di monitoraggio sul seguito del rinvio presidenziale. Sono carte che permettono di contestualizzare storicamente e politicamente l'atto di rinvio, aiutando a chiarire l'intenzione presidenziale al di là delle parole del messaggio di accompagnamento²⁴.

Ma limitare l'analisi degli strumenti presidenziali di partecipazione alla funzione legislativa al solo istituto, positivamente disciplinato, del

²² Così L. PALADIN, *Presidente*, cit., 171.

²³ Sul valore «esemplare e paradigmatico» del tema per l'inquadramento dell'istituto presidenziale nel suo complesso, G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista Aic*, 1/2011, 1.

²⁴ Un'impostazione molto diversa sorregge invece il lavoro di S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 4/2006, la cui analisi – pur incentrata sulla prassi, cui si riconnette massimo valore nell'inveramento dell'istituto – è condotta «evitando di avvicinarsi troppo alle pre-condizioni storico-politiche dei singoli rinvii (alla *cronaca*, dunque, anche se *costituzionale*), lasciando travolgere l'analisi giuridica dalle contingenze, emergenze e, in ultima analisi, opzioni politiche dei diversi Presidenti e dello stesso scrivente».

rinvio delle leggi – benché inquadrato all'interno del contesto storico e politico in cui l'attività degli organi ha preso forma – comporta il rischio di una rappresentazione parziale e probabilmente inesatta del rilievo quantitativo e qualitativo che nella prassi costituzionale ha assunto l'interposizione presidenziale nella produzione legislativa, così come della funzione sostanziale che i diversi Presidenti hanno esercitato nei confronti dell'indirizzo legislativo di Parlamento e Governo, rischiando di suscitare superficiali diagnosi di evanescenza del potere presidenziale di interdizione della legislazione.

Occorre invece prendere atto che, già a partire dalla presidenza Einaudi, dal tronco del potere di rinvio è germogliata tutta una serie di strumenti atipici esercitati dai Presidenti della Repubblica allo scopo di interpersi nella produzione legislativa: un'attività che si è rapidamente diffusa nel corso degli anni²⁵, prendendo il sopravvento rispetto all'istituto del rinvio presidenziale delle leggi. Rimasta per molti anni coperta dal riserbo, a partire dalla presidenza Pertini l'attività del Capo dello Stato di interposizione nella funzione legislativa è stata resa pubblica attraverso note diffuse dal Quirinale, almeno con riferimento ai casi di maggiore rilievo per l'opinione pubblica. Per apprezzarne compiutamente la mole e la natura, tuttavia, tale prassi deve essere studiata dalla sua genesi, risalente alle presidenze di Einaudi e Gronchi, e con riferimento alla generalità della casistica.

L'esame di questo materiale archivistico permette di abbozzare una prima classificazione degli altri strumenti presidenziali, diversi dal rinvio delle leggi, di interposizione nella produzione legislativa, che conviene premettere all'esposizione della prassi.

a) Il Presidente può anzitutto interferire nella funzione legislativa in una fase preliminare all'adozione di un disegno di legge, all'emanazione di un decreto-legge o di un decreto legislativo, ed all'approvazione di una legge. In questi casi, egli formula al Governo o, più raramente, alle Camere, sollecitazioni circa iniziative legislative da intraprendere, decreti in corso di elaborazione o progetti di legge all'esame delle Camere. Così, il Presidente della Repubblica svolge un'attività di tipo persuasivo, al fine

²⁵ A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Torino 2003, 125: «... le manifestazioni più frequenti ed efficaci di "potere presidenziale" sono proprio quelle che non si formalizzano e che, anzi, pur laddove rimangono allo stato per dir così "fluidi", si esprimono lungo canali sotterranei». M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Annuario Aic 2010. Decisione conflitti controlli*, Napoli 2012, 37, parla di «surrogati» del potere di rinvio.

di evitare di dover esercitare i più severi poteri interdittivi che l'ordinamento gli riconosce. Questa attività, che suole ora essere designata con il termine *moral suasion*²⁶, si esprime tanto in via informale, attraverso contatti e comunicazioni destinate a non lasciare traccia, quanto in forma scritta: dalla consultazione dell'Archivio storico del Quirinale si contano infiniti documenti contenenti solleciti ed osservazioni di questo tenore. In tempi più recenti, il ricorso a tale attività è aumentato, come attestato dallo stesso Presidente Ciampi²⁷. E il Governo stesso sembra aver favorito lo sviluppo di canali comunicativi di questo genere, proprio per prevenire il ricorso ai più radicali strumenti del rinvio o del diniego di emanazione. Così, esso ha preso l'abitudine di coinvolgere il Presidente della Repubblica in via preventiva, specie sugli schemi di decreto-legge che saranno sottoposti alle sedute del Consiglio dei Ministri, verificando in questa sede la disponibilità del Capo dello Stato all'emanazione.

L'intensificazione di questa prassi durante le più recenti presidenze ha posto dubbi di legittimità costituzionale per l'alterazione del corretto rapporto tra Presidente e Governo nella attività normativa di quest'ultimo, ed il correlato indebolimento del ruolo di garanzia attribuito al Capo dello Stato²⁸.

b) L'esercizio della *moral suasion* nei confronti dei membri del Governo si intensifica in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere, primo momento in cui il Presidente è istituzionalmente coinvolto nella determinazione dell'indirizzo legislativo. Nella dottrina, si è progressivamente consolidata la tesi che inquadra questo potere in una più generale funzione di garanzia della Costituzione, a scapito di quelle ricostruzioni dell'autorizzazione quale atto dovuto, mera verifica della sussistenza dei requisiti formali del disegno di legge, o circoscritta ad interventi monitori rivolti ai membri del Governo²⁹.

²⁶ Il termine fu utilizzato per la prima volta da Carlo Azeglio Ciampi. Einaudi parlava invece di «cordiale cooperazione». Cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., 207-8.

²⁷ Una «collaborazione» che – in un'intervista rilasciata nel 2007 – Ciampi ritenne «utile per evitare errori e contrattamenti, nell'interesse di tutti e quindi anche del governo in carica» (cit. in I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., 207). Cfr. pure M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 188-9.

²⁸ Cfr., tra gli altri, E. FRONTONI, *Promulgazione e pubblicazione*, in S. CASSESE (dir.), *Diz. Dir. Pubbl.*, V, Milano 2006, 4639; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., 210; E. ORLANDI, *Moral suasion del Presidente della Repubblica e funzione legislativa*, in *Percorsi costituzionali*, 2/2011, spec. 78 ss.; A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, 1/2011, 17.

²⁹ Per una ricostruzione del dibattito dottrinale cfr. G. GUIGLIA, *L'autorizzazione*, cit., 15 ss.

L'interlocuzione presidenziale in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere è stata frequente sotto le presidenze di Einaudi, Gronchi, Segni, Pertini e Cossiga, mentre è stata rara sotto le presidenze di Saragat e Leone. I rilievi hanno riguardato tanto vizi di legittimità, specie nella forma della scorretta copertura finanziaria, quanto profili di merito politico. I Presidenti hanno esercitato nella massima parte dei casi un potere di *autorizzazione con osservazioni*, e molto più raramente un potere di *rinvio con richiesta di riesame*. Nel primo caso, essi formulano le proprie osservazioni in uno con la restituzione del decreto di autorizzazione regolarmente firmato, affidandosi al Governo per l'acquisizione delle osservazioni. L'efficacia delle osservazioni presidenziali non è peraltro circoscritta al mero consiglio, giacché le perplessità presidenziali possono preludere ad un rinvio della legge. In casi meno frequenti i Presidenti hanno ritenuto di sospendere la firma del decreto in attesa di delucidazioni e modifiche del provvedimento governativo, o ancora più esplicitamente di rinviare al Governo il disegno di legge. Occorre comunque precisare che, nello svolgimento concreto, la distinzione tra le due figure delle osservazioni alla firma del decreto di autorizzazione e della richieste di riesame è assai sfumata, potendosi apprezzare la reale portata, collaborativa o interdittiva, dell'intervento presidenziale solo avuto riguardo al tono del messaggio presidenziale ed al contesto politico in cui esso si inquadra.

La prassi ha invece escluso la spettanza presidenziale di un potere di rifiuto dell'autorizzazione a seguito del riesame governativo, come pure si era sostenuto in dottrina: in simili circostanze, i Presidenti Segni e Pertini – che pure esercitarono con determinazione i loro poteri interdittivi – ritennero di dar seguito alla autorizzazione, benché talora esplicitando l'intenzione di ricorrere al rinvio *ex art. 74 Cost.* in assenza di modifiche parlamentari³⁰.

c) Rileva, quindi, la *promulgazione delle leggi con osservazioni* o *riserve*. In questi casi il Presidente promulga la legge, ma esprime attraverso lettere indirizzate prevalentemente al Governo, contestuali alla promulgazione, le proprie osservazioni circa il contenuto dell'atto normativo, formulando auspici di correzione con ulteriori provvedimenti legislativi, suggerimenti per un'adeguata integrazione regolamentare, interpretazione o applicazione, nonché moniti circa la qualità redazionale, il mancato coordinamento con altre disposizioni di legge, le prassi normative adottate, i procedimenti seguiti.

³⁰ Cfr. *infra*, §§ 4 e 6.

Benché sovente appoggiate su motivazioni di carattere costituzionale, le osservazioni formulate dai Presidenti in sede di promulgazione delle leggi perseguono un obiettivo che non può essere ricondotto alla mera funzione di garanzia costituzionale: in realtà, sin dalla presidenza Einaudi, e poi sistematicamente con la presidenza Gronchi, i Presidenti hanno affidato a questo genere di osservazioni rilievi orientati al rispetto dell'equilibrio del quadro istituzionale e dell'ordinamento normativo nel suo complesso, talora dando voce a perplessità ed avvisi formulati da esponenti qualificati della società civile. Ma in molti casi essi hanno esteso il raggio d'azione di tali osservazioni ai contenuti dell'atto normativo, formulando rilievi di merito ispirati dalle proprie opzioni politiche.

A partire dalla presidenza Ciampi, la gran parte di queste osservazioni ha ricevuto rilievo pubblico tramite la pubblicazione in rete sul sito del Quirinale, ingenerando la percezione di una loro novità, o irrealità, rispetto all'attività del Capo dello Stato: certamente, la prassi di diffondere pubblicamente le osservazioni presidenziali, coerente con un più generale canone di pubblicità dell'attività del Capo dello Stato, conferisce alle osservazioni ulteriori funzioni, poiché apre un dibattito pubblico³¹ e consente al Presidente di separare la propria responsabilità dall'indirizzo della maggioranza³²; tuttavia, questi tipi di promulgazione si innestano in una vena archivistica che risale, feconda ed ininterrotta, alle presidenze di Einaudi e Gronchi³³.

La derivazione di questo strumento dal potere di rinvio delle leggi è di tutta evidenza: i Presidenti vi ricorrono ogni qualvolta ritengano opportuno soprassedere dal rinvio di una legge, attraverso uno strumento dotato di un'efficacia di tipo monitorio. Ciò nondimeno, la promulgazione con osservazioni ha finito, negli anni, per acquisire una sua auto-

³¹ A. RUGGERI, *Verso una prassi*, cit., 125. Dello stesso A., v. pure *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in *Forum di Quad. cost.* (24 luglio 2009).

³² Così G. SCACCIA, *La funzione presidenziale*, cit., 8.

³³ Mentre Einaudi stesso divulgò molti dei suoi interventi, la prassi Gronchi era rimasta per lo più riservata. Ne dava parzialmente conto G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi. Art. 73-74*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 219, nt. 12 (che riportava solamente tre casi di promulgazione con osservazioni). Sul punto, da ultimo, M.E. BUCALO, *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino 2011, 243 ss. La citazione diretta dei documenti relativi alla presidenza Gronchi si rinviene ora nelle opere di G. Guiglia, *L'autorizzazione*, cit., in Appendice, di I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 244 ss., e di P. VIPIANA, *L'emana-zione presidenziale*, cit., *passim*.

nomia dal potere di rinvio delle leggi. La vasta casistica che può oggi essere ricostruita, se non consente di formalizzare i caratteri di un'attività che, per sua natura, rifugge da una tipizzazione normativa, permette quantomeno di descrivere una prassi molto diffusa, che persegue una pluralità di funzioni ed appare dotata di un'efficacia che, pur priva di vincolatività, è senz'altro idonea a condizionare le valutazioni di competenza della pubblica amministrazione e delle autorità giurisdizionali chiamate ad interpretare ed applicare l'atto normativo oggetto di valutazione presidenziale³⁴.

Nonostante le critiche all'uso di questo strumento³⁵, divenuto ora di grande impatto in ragione della pubblicità che si è ritenuto di conferirgli in molte occasioni, la dottrina prevalente propende per la sua ammissibilità, al di là delle valutazioni di opportunità circa i contenuti del messaggio presidenziale, che certamente non dovrebbero essere tali da sconfinare o pregiudicare o comunque condizionare le valutazioni di competenza degli altri organi di garanzia costituzionale.

d) Il medesimo potere, peraltro, può essere esercitato nei confronti di un decreto-legge o di un decreto legislativo, attraverso l'*emanazione dei decreti con osservazioni*. Lo strumento è meno diffuso nelle prassi presidenziali, specie con riferimento alla emanazione dei decreti legislativi, poiché il Presidente dispone di più frequenti occasioni di interlocuzione nella fase preparatoria degli atti. Tuttavia, la tempistica talora sincopata di predisposizione di questi atti, così come le ipotesi di contrasto tra Quirinale e Palazzo Chigi, possono favorire il ricorso a simili prese di posizione. D'altronde, l'incremento delle occasioni di interlocuzione con il Governo in forme non espressamente previste nel testo della Costituzione discende dall'ampliamento della produzione normativa del Governo, che è andata sviluppandosi ben oltre le previsioni ragionevolmente formulabili in Assemblea costituente³⁶.

³⁴ R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista Aic*, 1/2011, 14.

³⁵ Tra gli altri: C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 214 ss.; A. PUGIOTTO, «Veto players» e dinamiche istituzionali nella vicenda del «lodo Maccanico», in *Quad. cost.*, 2/2004, spec. 265 ss.; M.E. BUCALO, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008*, Torino 2010, 148; G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere"*, in *Giur. cost.*, 2010, 3999 ss., tutti con particolare riferimento all'emanazione dei c.d. "lodi" Maccanico e Alfano, in cui è emerso in modo lampante il corto circuito tra *moral suasion* presidenziale, promulgazione motivata e giurisprudenza della Corte costituzionale.

³⁶ I. PELLIZONE, *Contributo*, cit., 204-5; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costitu-*

e) Rispetto agli atti aventi forza di legge del Governo, peraltro, il Presidente della Repubblica dispone di strumenti interdittivi più pregnanti della mera formulazione di osservazioni e riserve in sede di emanazione. La *richiesta di riesame di decreti-legge e decreti legislativi* a lui sottoposti ai fini dell'emanazione ne è l'esempio tipico. Si tratta di uno strumento interdittivo e collaborativo allo stesso tempo, che i Presidenti – e specialmente Cossiga – hanno utilizzato per imprimere un proprio indirizzo normativo, riservando a tali avvisi veri e propri suggerimenti di riformulazione delle disposizioni.

L'art. 14 della legge n. 400 del 1988 ha previsto un periodo di almeno 20 giorni per l'esame presidenziale del decreto delegato, accogliendo i rilievi più volte mossi dal Quirinale a Palazzo Chigi in questo senso, in tal modo riconoscendo il significato del controllo presidenziale sul decreto, pur non definendolo nella natura.

Nel caso in cui il Governo non ritenga di adeguarsi ai rilievi presidenziali, insistendo per l'emanazione del decreto, il Presidente può emanare il decreto, soprassedendo dalle proprie obiezioni; emanare il decreto con osservazioni, in modo da mettere per iscritto le proprie riserve; o, ancora, opporsi all'emanazione del decreto.

È stato osservato che la prassi più recente, e soprattutto quella della presidenza Napolitano, ha molto sviluppato questo tipo di interdizione, specie con riferimento alla decretazione d'urgenza³⁷.

f) Nei casi più gravi, quando la comunicazione con il Governo è poco fluida e collaborativa, o quando il Presidente ritenga che i difetti dell'atto avente forza di legge del Governo non siano stati sanati in seguito al riesame, il Presidente della Repubblica ricorre al più radicale *diniego di emanazione di decreti-legge e decreti legislativi*. Usato per la prima volta da Segni nel 1964, questo strumento è stato anche utilizzato da Pertini, Cossiga, Scalfaro, Ciampi e – più di recente – Napolitano, suscitando vivaci reazioni nell'opinione pubblica e nella dottrina, che non ha mancato di sollevare perplessità circa la sua conformità a Costituzione³⁸.

zionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta", in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., 12-3.

³⁷ P. VIPIANA, *L'emanazione presidenziale*, cit., 55-59.

³⁸ A parte i casi di vizi formali manifesti e casi di gravissima violazione della Costituzione (integranti la responsabilità ex art. 90 Cost.), si è espresso contro la legittimità di un diniego assoluto di emanazione dei decreti-legge G. SCACCIA, *La funzione presidenziale*, cit., 13-4. Per la spettanza presidenziale di un veto assoluto sui decreti-legge anche in ipotesi meno gravi, invece, G. Serges, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 1/2009, 482.

Confrontandosi con i casi noti grazie a fonti giornalistiche o a comunicati presidenziali, la dottrina ha cercato di discriminare i casi di diniego assoluto da quelli di mera richiesta di riesame. Ma è stato esattamente osservato che dalla prassi «non emerge uno schema procedurale uniforme», mutando di volta in volta le azioni e le reazioni degli attori coinvolti; i poteri presidenziali in questo ambito rispondono piuttosto ad uno «schema a procedura aperta»³⁹. Nella prassi, al diniego dell’emanazione presidenziale non si è mai contrapposta la reiterazione del decreto da parte del Governo, sicché non è possibile trarne indicazioni circa l’effetto, assoluto o sospensivo, del diniego presidenziale.

La classificazione qui proposta, basata sulla ricostruzione della prassi presidenziale, non può essere assolutizzata e va assunta come griglia generale: nella maggior parte dei casi siamo infatti in presenza di interventi che solo con approssimazione possono essere collocati in una o nell’altra delle categorie sopra descritte, specie in considerazione della diversa efficacia di un determinato atto presidenziale in ragione dei contesti politici e delle qualità personali⁴⁰. Vedremo però come nel corso degli anni l’atipicità degli strumenti individuati si è risolta nel consolidamento di forme tipiche di interposizione presidenziale⁴¹.

Vengo ora alle vicende storiche rilevanti, che ho cercato di descrivere lasciando il più possibile la parola alle carte d’archivio ed ai protagonisti della storia politica ed istituzionale.

3. *La presidenza Einaudi, dalla collaborazione con il Governo alle “prediche inutili”*

La presidenza di Luigi Einaudi (1948-1955) fu di massima importanza per la definizione, nella prassi costituzionale, dell’istituto del rinvio delle leggi. La norma costituzionale, infatti, lasciava aperte diverse alternative interpretative, principalmente con riferimento al ruolo del Governo in sede di controfirma del rinvio presidenziale ed alla natura del controllo esercitato dal Presidente.

Einaudi fu un fermo sostenitore della spettanza presidenziale del potere di rinvio, escludendo l’idea secondo cui la controfirma ministeriale

³⁹ G. CAPORALI, *Il Presidente*, cit., 153.

⁴⁰ Considerazioni simili anche in P. VIPIANA, *L’emanazione presidenziale*, cit., 39, la cui classificazione è in massima parte coincidente con la presente.

⁴¹ Cfr., *infra*, § 9.

potesse comportare una condivisione del potere di rinvio o, addirittura, una spettanza governativa dello stesso⁴², come pure in Assemblea costituente era stato prospettato da Mortati, Ambrosini, Terracini, Tosato⁴³. Occorre d'altronde considerare che Einaudi muoveva da una visione dei rapporti tra Governo e Presidente improntata ad una collaborazione permanente:

È chiaro che il Presidente della Repubblica non è trattenuto da alcun limite specifico nell'uso della facoltà che l'articolo 74 gli dà di chiedere una nuova deliberazione prima di promulgare leggi le quali traggano origine da disegni di legge di iniziativa parlamentare [...]. Per quanto tocca invece i disegni di legge di iniziativa governativa, la facoltà del presidente della Repubblica non può non essere interpretata tenendo conto dell'altra facoltà, a lui spettante in virtù dell'art. 87, di autorizzare la presentazione alle Camere di quei disegni. A meno che si voglia ritenere l'autorizzazione dell'articolo 87 una mera formalità – opinione a cui evidentemente non potrei aderire – l'articolo 87, letto insieme con l'articolo 74, pone, quando la legge di iniziativa del governo sia stata poi votata dalle Camere, un chiaro limite al diritto di messaggio del presidente. Se questi ha autorizzato il governo alla presentazione del disegno di legge e se la legge votata non è in contrasto, nelle cose essenziali, con il disegno di legge originario, come può il presidente, non dico in punta di diritto stretto, ma di mero buon gusto, chiedere una seconda deliberazione su una legge che egli medesimo aveva dianzi dichiarato poter essere presentata al Parlamento?⁴⁴.

Nella concezione di Einaudi, la stretta collaborazione tra Governo e Capo dello Stato consigliava, dunque, un'interlocuzione di tipo preliminare con l'esecutivo. I materiali d'archivio – provenienti peraltro da diversi fondi non tutti conservati presso il Quirinale, ma raccolti in una serie di Quaderni a cura del Segretariato generale del Quirinale⁴⁵, consultabile soltanto presso la sede – lasciano trapelare un'impostazione veramente originale del ruolo collaborativo che il Capo dello Stato esercitò a partire dal 1948, non del tutto coincidente con l'immagine del settennato che Einaudi volle in seguito dipingere, affidandola alla raccolta, più

⁴² S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 49-50, nonché 53-55, 72.

⁴³ G. SCACCIA, *La funzione presidenziale*, cit., 1.

⁴⁴ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del presidente*, Torino 1956, XIII-XIV.

⁴⁵ Cfr. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, Quaderni di documentazione*, Nuova serie, 10/1, Roma 2005, 63 ss.

selettiva, delle carte del proprio “scrittoio”⁴⁶. Essi restituiscono, anzitutto, una mole ingente di comunicazioni con i Ministri sui temi più disparati, con vere e proprie richieste di esame e intervento, proposte di correzione e considerazioni su temi di attualità politica, tra le quali spicca l'appunto per De Gasperi sulla legge elettorale, con il sostanziale sostegno della soluzione poi accolta con la c.d. “legge truffa”, «anche a costo di temporanea impopolarità»⁴⁷.

Ma di estremo interesse è soprattutto il frequente ricorso alla formulazione di osservazioni, suggerimenti e critiche in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere. Su moltissimi disegni di legge Einaudi interloquì con il Governo, inviando quesiti, opinioni, proposte di riformulazione, talora veri e propri studi sulla materia, tutti chiaramente frutto del proprio lavoro personale⁴⁸.

La prassi einaudiana, nel senso di firmare il decreto presidenziale di autorizzazione, formulando a parte le proprie osservazioni, non aiuta ad inquadrare la natura di questa attività presidenziale rispetto alla posizione costituzionale del Capo dello Stato⁴⁹. La lettura delle carte d'archivio restituisce l'impressione che in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge il Presidente non svolgesse soltanto il ruolo di «un anziano meritevole di essere ascoltato»⁵⁰, in una prospettiva collaborativa, ma esercitasse un potere di controllo orientato al riesame da parte del Governo: i toni fermi e talora sbrigativi usati da Einaudi consegnano al lettore odierno la convinzione dell'esercizio di una funzione teleologicamente connessa con l'esercizio del potere di rinvio. Lo dimostra il rinvio della legge sui compensi c.d. causali, del '53, ampiamente preannunciato al Governo proprio in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge:

Poiché il fondamento delle casuali ... è assai traballante, il Presidente dovrebbe fare, anche dopo la firma di autorizzazione, tutte le sue riserve sul giudizio definitivo che dovrà dare sul documento che gli sarà inviato dalla Camere⁵¹.

⁴⁶ Ci si riferisce ovviamente a L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit.

⁴⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri 27.8.1952, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 305 ss.

⁴⁸ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 51.

⁴⁹ G. GUIGLIA, *L'autorizzazione*, cit., 87.

⁵⁰ Secondo le parole dello stesso L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit., XIV.

⁵¹ Lettera del Presidente della Repubblica del 16.1.1953, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 176.

Nonostante le deferenti prese di posizione, Einaudi orientò progressivamente l'esercizio del potere di rinvio ad un canone di ampiezza e generalità del controllo sulle leggi, non precludendosi interventi motivati prevalentemente su ragioni di merito, come illustrato proprio dal rinvio sui diritti casuali, che certamente andò ben al di là anche della categoria del «merito costituzionale», elaborata dalla dottrina per qualificare l'ambito del controllo presidenziale in sede di promulgazione⁵².

Nel corso del settennato, Einaudi rinvia quattro leggi. I primi due rinvii – dell'aprile del '49 – investono leggi di scarso rilievo politico, ma rilevano in quanto motivati con ragioni di mancata copertura finanziaria⁵³. Solo pochi mesi prima, scrivendo al Ministro del Tesoro Pella, Einaudi aveva espresso la propria intenzione di conferire il massimo di vincolatività all'art. 81 Cost.: scartando le opzioni formulate in sede parlamentare, che non derivavano dall'art. 81 un obbligo di ripianamento del disavanzo preesistente, il Presidente chiarì come

in una situazione di bilancio, com'è l'attuale, di grave disavanzo, la mente sembra altrettanto spontaneamente rivolgersi al compito ansioso di riconquistare il pareggio, condizione prima di progresso economico del paese e di salvezza della lira⁵⁴.

Imponendo l'art. 81, co. 4, Cost., quale parametro alla stregua del quale opporre il rinvio delle leggi, Einaudi proseguiva così dal Quirinale la battaglia combattuta durante i lavori della Costituente sulla valenza precettiva del vincolo della copertura finanziaria, ispirando la propria attività a quel «compito ansioso» del pareggio di bilancio che l'economista liberale considerava un dovere morale della classe politica. Ispirandosi ai penetranti veti dei Presidenti americani di fine ottocento, egli inaugurava la via, che sarà ampiamente perseguita dai suoi successori, di un attento controllo presidenziale sull'effettiva copertura finanziaria delle leggi di

⁵² G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., 959. Sin dalla presidenza Einaudi, la prassi dei diversi strumenti interdittivi dà pienamente ragione alle osservazioni di A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente*, cit., 186 ss., nonché 207, circa la scarsa utilità di definizioni e classificazioni in ragione del parametro del controllo presidenziale.

⁵³ Il rilievo della prassi einaudiana è sottolineato in N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, Roma 2007, 144.

⁵⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro del Tesoro del 13.12.1948, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 242 ss. (anche in L. EINAUDI, *Lo Scrittoio del Presidente*, cit., 201 ss.).

spesa, in una stagione in cui – ancora congelata la Corte costituzionale – il rinvio veniva a rappresentare l'unico strumento di contrapposizione a prassi parlamentari disinvolute, strumento di «supplenza del controllo giurisdizionale di costituzionalità»⁵⁵. Quanto alla struttura formale e stilistica, chiamato a redigere per la prima volta nella storia costituzionale italiana un messaggio di rinvio, la scelta di Einaudi fu nel senso di un'articolazione estremamente sintetica del messaggio, riducendo all'essenziale le proprie osservazioni. Le Camere, riapprovando le leggi rinviate, si adeguarono ai rilievi presidenziali e corressero le norme di copertura finanziaria.

Con il terzo rinvio, del gennaio '50, si aprì invece un primo, significativo, scontro con le Camere. La legge rinviata, volta a sanare una situazione determinatasi nel contesto postbellico, consentiva a coloro che fossero stati incaricati di funzioni giudiziarie in ottemperanza al d.lgs.lgt. n. 352 del 1946, così come ai vice-Pretori, di accedere alla magistratura superando un apposito esame idoneativo. Il Presidente riscontrò in questa speciale procedura un aggiramento della norma di cui al primo comma dell'art. 106 Cost., secondo cui l'accesso alla magistratura avviene tramite concorso, ed al più generale principio dell'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso, di cui all'art. 97 Cost., entrambi esplicitamente riconosciuti immediatamente precettivi anche rispetto a norme adottate precedentemente all'entrata in vigore della Costituzione.

Benché motivato con riferimento a norme costituzionali, il messaggio di Einaudi – rispetto ai precedenti assai più articolato e diffuso in ordine all'interpretazione delle norme costituzionali violate – venne accolto come un tentativo di opposizione politica all'indirizzo del legislatore. Suscitò, quindi, un vasto dibattito parlamentare, cui presero parte gli esponenti di tutti i partiti politici. Pur apprezzando la funzione svolta dal Capo dello Stato, gli esponenti dei maggiori partiti obiettarono la prevalente esigenza di sanare una situazione determinatasi in un contesto emergenziale. Le Camere – tacitamente sostenute dal Governo – avrebbero poi riapprovato la legge adeguandosi solo in minima parte ai rilievi presidenziali.

A vicenda conclusa, Einaudi sfogò la propria amarezza attraverso un commento pubblicato – sotto pseudonimo – su “Il Mondo”. L'articolo, dal significativo occhiello «Il Senato unanime contro la Costituzione»,

⁵⁵ Lo affermava G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino 2000, 176, precisando che tale ruolo di supplenza sarebbe perdurato anche dopo l'entrata in funzione della Corte costituzionale, almeno fino al riconoscimento alla Corte dei conti del potere di sollevazione della questione di legittimità costituzionale.

non risparmiava ironiche accuse nei confronti del partito comunista e della democrazia cristiana, così come del Governo e della magistratura⁵⁶. Ma, ciò che più rileva, esplicitava l'importanza attribuita da Einaudi al potere di rinvio delle leggi, anche rispetto agli altri strumenti di partecipazione alla funzione legislativa:

I poteri del presidente in materia sono vaghi ed in definitiva si riducono a quelli di consiglio morale privo di qualunque efficacia cogente. Il solo potere effettivo è quello (consacrato dall'art. 74) del messaggio motivato alle Camere per le leggi intorno alla promulgazione delle quali egli abbia qualche dubbio⁵⁷.

La delusione di Einaudi, dunque, non nasceva solo dalla sconfitta politica subita su uno dei temi a lui tradizionalmente più cari, ma traeva origine dall'osservazione di un'impotenza istituzionale. In una lettera al Presidente del Consiglio De Gasperi, egli non nascose la propria delusione circa la condotta del Governo nella vicenda:

La Costituzione mi impone di inchinarmi alla volontà del Parlamento; né io potrei in verun modo indurmi ad apprezzamenti nei confronti di esso, anche se l'incostituzionalità da me segnalata sia stata sancita all'unanimità da uno dei suoi rami. A vicenda conclusa tu vorrai peraltro consentirmi di rilevare il fatto che il rappresentante del Governo, il quale si era pur pronunziato innanzi alla Camera dei Deputati per l'incostituzionalità del provvedimento in esame e, al Senato, sia in sede di commissione sia in assemblea, aveva proposto di eliminarla presentando addirittura degli emendamenti, ha poi finito col rimettersi alla decisione delle Camere. Io non so se il Governo può in determinate circostanze rinunciare al proprio punto di vista rimettendosi alla decisione delle Camere; ma non posso peraltro non prospettarti i miei dubbi sulla opportunità di un atteggiamento siffatto quando sia in discussione un messaggio del Capo dello Stato che rilevi la incostituzionalità di una legge di iniziativa parlamentare⁵⁸.

Rispetto alla propria concezione di una forte solidarietà tra Presidente della Repubblica e Governo – troppo condizionata dall'esperienza maturata in epoca statutaria – Einaudi comprese così la necessaria pre-

⁵⁶ E. MANFREDI (pseudonimo di L. Einaudi), *Le pecore zoppe*, in *Il Mondo*, 22 aprile 1950, 3-4.

⁵⁷ E. MANFREDI (pseudonimo di L. Einaudi), *Le pecore zoppe*, cit., 3-4.

⁵⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 1.4.1950 (ASPR (A.C.), f. 5).

valenza della solidarietà politica determinata dal rapporto di fiducia parlamentare.

È questo, d'altronde, il momento di una decisa svolta nella presidenza Einaudi: il mutamento di toni è facilmente riscontrabile se si tornano a leggere le interlocuzioni con il Governo in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge. A partire dal '50, si registrano toni più critici, talora perfino ironici, circa le proposte normative. Gli studi, più sintetici ed analitici, dei primi anni divengono ora commenti pungenti, nei quali penetrano anche espressioni salaci: il disegno di legge sui passaporti contiene norme «ripugnanti»⁵⁹; il disegno di legge sindacale è accusato di parteggiare per i sindacati, che sono invece diventate «una delle grandi forze reazionarie limitatrici della produzione e quindi del benessere»⁶⁰.

Sono i primi segni del distacco personale di Einaudi dalle convenzioni invalenti nel sistema politico, cui si accompagna la consapevolezza della debolezza istituzionale del Capo dello Stato rispetto alla maggioranza politica: il Presidente precisa ai suoi interlocutori del Governo che le proprie osservazioni sono formulate «per tua informazione»⁶¹; altrove chiarisce: «Non è compito mio di muovere obiezioni di merito al disegno di legge»⁶². Non sono note di stile: Einaudi ha preso atto che la propria iniziale interpretazione del ruolo del Capo dello Stato, come organo cooperante con l'esecutivo nella definizione dei contenuti normativi, non coincide con le dinamiche del sistema politico italiano. A questo isolamento, Einaudi reagì recuperando lo stile polemico e la lungimiranza intellettuale che avevano contraddistinto la sua vita di studioso, qualità rimaste per lo più in ombra nella prima interpretazione del proprio ruolo alla Presidenza della Repubblica, così radicalizzando la propria critica alla eccessiva regolazione economica, verso cui vedeva orientato l'indirizzo legislativo prevalente, come è evidentissimo nel già citato passo sui sindacati, nel lungo commento al disegno di legge sulla disciplina dell'ar-

⁵⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro del Tesoro e al Ministro delle Finanze del 12.11.1951, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 127.

⁶⁰ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 13.11.1951, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 128 (anche in L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit., 374 ss.).

⁶¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 28.1.1952, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 133 (anche in L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit., 408 ss.).

⁶² Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro della Marina Mercantile del 26.2.1952, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 143.

tigianato⁶³, e soprattutto nelle osservazioni allo schema di decreto legislativo sugli ordini delle professioni di dottore commercialista e ragioniere⁶⁴.

È in questa fase che si verifica lo scontro con il Governo De Gasperi circa la norma di legge sulla nomina dei giudici costituzionali di spettanza presidenziale. La vicenda, che rappresentò uno dei momenti di più forte tensione tra Einaudi e il Governo, è molto conosciuta. Ma gli Archivi offrono un appunto privato, vergato a mano da Einaudi a seguito di un incontro con il Ministro della Giustizia Zoli, che appare di massima utilità per comprendere appieno l'interpretazione che Einaudi dava del potere di rinvio, del suo contenuto e dei suoi limiti. La posizione del Presidente esposta al Ministro era così riassunta:

È bene sia chiaro che non posso accedere ad alcuna formula diversa da quella Senato. Se la legge giunge sul mio tavolo con questa formula, sarà promulgata senz'altro. Se con formula diversa, invierò messaggio al Parlamento, con invito a nuovo esame. Ove, in conseguenza del nuovo esame, la formula sia quella del Senato, seguirà subito la promulgazione. Se diversa, pregherò il Presidente della Camera di convocare in seduta comune i membri delle due Camere affinché si proceda alla nomina di un nuovo presidente, il quale possa, ove lo creda, tempestivamente promulgare la legge; cosa che io non intendo fare, per il dovere di trasmettere intatti al successore i poteri stabiliti dalla costituzione⁶⁵.

Anche in occasione del quarto ed ultimo rinvio, Einaudi interpretò il proprio ruolo in piena autonomia dal Governo, concependo le prerogative presidenziali come indipendenti rispetto al circuito dell'indirizzo politico e cercando legittimazione, piuttosto, nella condivisione delle pro-

⁶³ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 28.1.1952, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 133 ss.

⁶⁴ Lettera del Presidente della Repubblica del 1.11.1953, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 239 (anche in L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit., 435 ss.): «Non resta se non fare i complimenti più vivi per la abilità con la quale nel momento stesso in cui si crea un monopolio di fatto a favore di certe persone, si è provveduto con acconcia eleganza verbale a dare l'impressione della libertà massima di scelta fra iscritti e non iscritti. [...] Si vede che la tradizione del guardasigilli Rocco, il quale istituiva il monopolio del sindacalismo corporativo fascistico nelle leggi medesime in cui sanciva il diritto dei datori di lavoro e dei lavoratori ad associarsi liberamente, non è spenta».

⁶⁵ Appunto sulla nomina dei giudici della Corte costituzionale del 18.2.1953, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 398.

prie ragioni da parte dell'opinione pubblica. Il rinvio dell'ottobre '53, sulla legge che prorogava i compensi c.d. casuali del personale di alcune strutture pubbliche, va infatti inquadrato nell'ambito del progressivo isolamento presidenziale rispetto al circuito dell'indirizzo politico⁶⁶.

Einaudi aveva anticipato al Governo il proprio orientamento: dapprima in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge alle Camere, preannunciando che senza correzioni avrebbe potuto esercitare il potere di rinvio⁶⁷; quindi, il mese successivo, in sede di promulgazione di una legge su temi affini, stavolta di iniziativa parlamentare, usando peraltro per la prima volta dello strumento della promulgazione con osservazioni, che tanto sviluppo avrebbe acquisito con le presidenze successive:

Se non fu da me richiesta, a norma dell'art. 74 della costituzione, con messaggio motivato, alle Camere una nuova deliberazione, ciò è stato dovuto esclusivamente al comando del superiore dovere morale di non distrarre, per motivi pur gravissimi, ma di mero ordine economico, governo e parlamento dai solenni ed alti problemi che in questo scorcio di tempo, prima delle elezioni della Camera dei deputati, doverosamente li occupano. L'ossequio a siffatto dovere morale non mi vieta, peraltro, di richiamare l'attenzione sua alla necessità di studiare tempestivamente ... la possibilità di una razionale sistemazione della materia contemplata nella presente legge⁶⁸.

Le Camere avrebbero tuttavia approvato il disegno di legge governativo senza particolari revisioni. Il messaggio presidenziale di rinvio è per la prima volta lungo, appassionato, carico di passaggi rivolti più al pubblico che al Parlamento, ma soprattutto argomentato attraverso motivazioni politiche e di critica all'indirizzo legislativo. Conviene osservare da vicino il nuovo lessico einaudiano. L'argomentazione giuridica è marginalizzata; la Costituzione, che pure avrebbe molto da dire, qui non interessa⁶⁹. Ricorre, invece, l'argomentazione storica alternata ad una reto-

⁶⁶ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari 2011, 44.

⁶⁷ Lettera del Presidente della Repubblica del 16.1.1953, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 176.

⁶⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro delle Finanze del 14.2.1953, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi*, cit., 196.

⁶⁹ Non convince l'interpretazione di L. PALADIN, *Presidente*, cit., 214, che ritiene il messaggio sui diritti casuali comunque motivato su presupposti costituzionali, benché impliciti. Nel senso del testo P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi*, cit., 5, e D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato*, cit., 376.

rica emotiva: il sistema dei diritti casuali, prorogato con la legge approvata dalle Camere, è «anarchico», «in sé irrazionale epperò fecondo di risultati contrari al bene pubblico».

Basta sfogliare una qualsiasi raccolta di editti anteriori al 1789 per leggervi lunghe tariffe di emolumenti dovuti da privati richiedenti servigi ad ogni sorta di magistrature, uffici, cancellerie e simili [...]. A mano a mano che la giustizia, la sicurezza, l'istruzione diventarono compiti statali, apparve sempre più ripugnante obbligare i cittadini bisognosi della tutela dello Stato a pagare qualcosa ai pubblici ufficiali per ottenere servizi ai quali lo Stato è tenuto in virtù della sua medesima esistenza⁷⁰.

Il messaggio prosegue, quindi, con una ricostruzione dell'origine dei diversi tipi di diritti casuali contemplati dall'ordinamento, descritti con la penna tipica del saggio polemico. È lo stile sarcastico e moraleggiante caro all'Einaudi saggista: la memoria va, soprattutto, al *pamphlet Via il Prefetto!*, del 1944:

Quasi senza avvedercene siamo a poco a poco recati a mutare la concezione dello Stato. Non più esso è creato per i cittadini; non più i pubblici funzionari hanno ragione di vita esclusivamente per i servigi che rendono ai cittadini. Lentamente si fa strada il principio opposto che i cittadini hanno ragione di esistere in quanto rendono servizio allo Stato. Non i pubblici impiegati sono al servizio ei cittadini; ma questi di quelli, capovolgendosi così la natura stessa dello Stato libero democratico⁷¹.

Dietro il messaggio di rinvio si può dunque leggere una delle “prediche inutili” che Einaudi avrebbe lasciato in eredità al Paese. Il passaggio rispetto allo stile collaborativo e deferente cui egli aveva improntato la propria presidenza non poteva essere più netto, e si lega indubbiamente ad un più generale ripensamento del proprio ruolo, che, se trova spiegazioni in ragioni personali, deve comunque essere ricondotto al progressivo deterioramento dei rapporti con Governo e Parlamento. Einaudi aderiva così a quella immagine, già avanzata in Assemblea costituente⁷², che attribuiva al Capo dello Stato il ruolo di interprete e «termometro»

⁷⁰ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione del 21.11.1953.

⁷¹ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione del 21.11.1953.

⁷² Bozzi, Ass. Cost., 23 ottobre 1947.

della corrente popolare, secondo una linea di valorizzazione del legame plebiscitario tra Capo dello Stato e popolo che era stata sostenuta già durante i lavori della costituente rivoluzionaria francese⁷³ e che si è verificata in diversi frangenti della storia americana⁷⁴.

Sono ormai lontani i sentimenti di deferenza nei confronti del Parlamento che avevano caratterizzato i toni del messaggio d'insediamento, così come la solidarietà con il Governo cui Einaudi aveva improntato la prima parte del proprio mandato. La fermezza della seconda metà del settennato einaudiano, manifestata anzitutto tramite l'interpretazione del potere di rinvio, avrebbe lasciato in eredità ai suoi successori strumenti incisivi di interposizione ed interdizione dell'indirizzo legislativo.

4. *Il primo interventismo presidenziale: le presidenze Gronchi e Segni*

Con la presidenza di Giovanni Gronchi (1955-1962), l'indipendenza della funzione presidenziale dall'esecutivo si intensificò ed il ricorso agli strumenti di interdizione nei confronti dell'indirizzo legislativo di maggioranza crebbe rispetto alla presidenza, nell'insieme più deferente, di Einaudi⁷⁵.

All'origine di questa indipendenza si colloca anzitutto l'opzione politica espressa dall'elezione di Gronchi al Quirinale: esponente della minoranza democristiana, proposto dalle sinistre contro il candidato ufficiale della democrazia cristiana, Cesare Merzagora, Gronchi concepì fin da subito il proprio ruolo in chiave critica nei confronti di maggioranza e Governo⁷⁶, muovendosi da protagonista tanto sulla scena della propo-

⁷³ Approfondimenti in tal senso nel mio *Fondare l'equilibrio. Il veto sulle leggi nelle due Costituenti settecentesche*, in *Giorn. st. cost.*, 1/2012, 31 ss.

⁷⁴ Penso soprattutto all'uso del potere di veto da parte di Andrew Jackson e Franklin Delano Roosevelt: cfr. A. BURATTI, *Veti presidenziali. Presidenti e maggioranze nell'esperienza costituzionale statunitense*, Roma 2012, 60 ss, 92 ss.; nonché ID., *Andrew Jackson e le trasformazioni della Costituzione americana*, in *Dir. pubbl.*, 3/2013.

⁷⁵ Così pure A. MORRONE, *Il «Giano bifronte» del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMBENI (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Milano 1999, 112 ss.

⁷⁶ Secondo A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 73, l'elezione di Gronchi «era venuta ad acquistare una colorazione fortemente "oppositiva" fino a proporsi come vera e propria istanza di delegittimazione della coalizione di governo». Cfr. pure G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit., 61.

Alla presidenza Gronchi si ispira la proposta di Paolo Barile dell'«indirizzo politico costituzionale»: «Il Capo dello Stato ha per suo precipuo compito quello di controllare

sta politica⁷⁷ quanto su quella dell'esercizio delle prerogative presidenziali, coprendo gli spazi che il confuso quadro politico e la debolezza dei Governi e delle maggioranze lasciavano alla manovra del Capo dello Stato.

Un approccio, questo, che venne a concretizzarsi anche attraverso il ricorso a strumenti di interdizione nei confronti dell'indirizzo legislativo di maggioranza. È vero che il rinvio delle leggi venne utilizzato in sole tre occasioni, prevalentemente per ragioni di difetto di copertura finanziaria; ma si tratta di un dato incomprensibile se non inquadrato nell'ambito del fitto dialogo istituzionale intessuto con Governo e Parlamento, volto a condizionare, prevenire e sovente minacciare il ricorso al rinvio delle leggi, con toni spesso spigolosi.

Ridimensionato, rispetto alla prassi del suo predecessore, l'uso di interloquire con il Governo in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere⁷⁸, già nel dicembre del 1955, dopo pochi mesi dalla propria elezione, Gronchi adotta la prima promulgazione di una legge con riserva⁷⁹: nel promulgare una legge in tema di esami di Stato per l'abilitazione all'insegnamento, egli invia una lettera al Presidente del Consiglio Segni circa la corretta interpretazione, conforme a Costituzione, di talune norme della legge promulgata, indicando i principi da seguire in sede di predisposizione dei decreti attuativi. La risposta del Presidente del Consiglio è pienamente adesiva: l'osservazione presidenziale, si legge, «sarà tenuta in deferente e premurosa considerazione da parte del Governo»⁸⁰.

l'indirizzo politico di maggioranza, ed eventualmente di correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali» (P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 307 ss., dove anche un'espressa approvazione dell'affermazione di Gronchi secondo cui i poteri del Presidente possono «esercitarsi anche nei confronti di una determinata politica, sui cui aspetti negativi il Presidente della Repubblica voglia richiamare l'attenzione delle Camere»).

⁷⁷ Fin dal discorso di insediamento, Gronchi espresse un programma politico di apertura della maggioranza di governo ai socialisti, finalizzato ad una stagione di piena attuazione della Costituzione. Un significativo appoggio in tal senso venne dal notissimo P. Calamandrei, «*Viva vox Constitutionis*», in *Il Ponte*, 1955, 809 ss., dove si affidava al Presidente la «funzione di stimolo preventivo contro l'inerzia costituzionale, o addirittura contro il "sabotaggio" costituzionale del governo».

⁷⁸ G. GUIGLIA, *L'autorizzazione*, cit., 97.

⁷⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 15.12.1955 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁸⁰ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 29.12.1955 (ASPR (A.C.), f. 11).

Già la settimana seguente Gronchi rinnova l'iniziativa: in due lettere al Presidente del Consiglio il Capo dello Stato fa osservare la carenza di copertura finanziaria di due leggi appena promulgate. Scriveva – fra l'altro – illustrando la propria strategia:

Ho voluto evitare di rinviare alle Camere i provvedimenti, con mio messaggio motivato, a norma dell'art. 74 della Costituzione, ma debbo vivamente pregarLa di considerare il problema con la opportuna sollecitudine⁸¹.

Così facendo, Gronchi inaugurava un'interpretazione dei poteri presidenziali ed un modello di rapporti istituzionali che deponeva per un deciso intervento presidenziale nel merito di valutazioni fin lì ritenute di esclusiva spettanza governativa. Non a caso, quando nel luglio del '56 Gronchi interviene con il medesimo strumento su di una legge in materia di provvidenze per la cinematografia, finanziata con modalità di copertura ritenute «una vera e propria tautologia finanziaria gravante sul deficit, e quindi onerosa per il contribuente»⁸², il Presidente del Consiglio risponde con un'approfondita spiegazione sulla tecnica di copertura adottata, «ormai convalidata dalla prassi parlamentare», mantenendo ferme le proprie posizioni⁸³.

Il numero complessivamente circoscritto di rinvii delle leggi adottati durante il settennato di Gronchi deve essere spiegato anche in ragione di ulteriori circostanze: nel marzo del 1958, in regime di *prorogatio* delle Camere, Gronchi è chiamato a promulgare una legge in materia di trattamento economico dei militari in servizio all'estero, ritenuta priva di copertura finanziaria:

Se le Camere non fossero sciolte – scrive Gronchi al Presidente del Consiglio – non esiterei ad avvalermi della facoltà concessami dall'art. 74 della Costituzione; non posso tuttavia fare a meno di tenere nella dovuta considerazione le perplessità e gli inconvenienti a cui rischierebbe di dare luogo l'esercizio di tale potere in regime di “prorogatio”, in riguardo soprattutto alla possibilità che le Camere sciolte procedano ad una nuova deliberazione in sede di riunione straordinaria. Poiché non mi pare opportuno sollevare

⁸¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.12.1955 (ASPR (A.C.), f. 11). Di identico tenore la lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri, in pari data, (ASPR (A.C.), f. 11).

⁸² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 31.7.56 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁸³ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 20.11.1956 (ASPR (A.C.), f. 11).

in questo frangente il delicato problema dei limiti delle potestà delle Camere in regime di “prorogatio”, ho deciso di apporre la mia firma alla legge nonostante le irregolarità riscontrate, ma sono costretto a chiedere formalmente il preciso impegno del Governo di presentare con urgenza alle nuove Camere un disegno di legge che provveda a sanare le norme imperfette⁸⁴.

In questo caso, dunque, lo strumento della promulgazione con riserva offre al Capo dello Stato una strada più flessibile rispetto al rinvio per esercitare la propria funzione di controllo, allo stesso tempo mantenendo il potere di rinvio all'interno di un contesto di generale ossequio per le prerogative parlamentari, rifuggendo dalla tentazione di farvi ricorso contro un Parlamento privo della possibilità di superare l'opposizione presidenziale.

Ma la deferenza nei confronti del Parlamento mostrata in questa vicenda era destinata a venir meno: quando, il mese successivo, le Camere ormai prossime al rinnovo approvano, in commissione, sette leggi di spesa prive di copertura finanziaria o con scorretta indicazione della copertura, il Ministero del Tesoro, oppostosi in sede parlamentare alla loro approvazione, sottopone al Presidente il problema, con un implicito invito al rinvio. Gronchi, indispettito tanto dalla condotta dei parlamentari quanto dall'inusuale tentativo governativo di appropriarsi del potere di rinvio, reagisce con l'ormai consueto strumento della promulgazione con osservazioni⁸⁵. Ma il Presidente è, in questo frangente, sempre più convinto della necessità di intervenire direttamente sulle prassi parlamentari: nell'ottobre del '58 scrive al Presidente del Senato per segnalare l'inidoneità della procedura legislativa seguita per l'istituzione di una commissione d'inchiesta, ritenuta contraria all'art. 82 Cost. Ne approfitta per formulare considerazioni circa l'opportunità di mettere mano alla omogeneizzazione di talune norme regolamentari in materia di procedimenti monocamerale che richiedono il concorso dei due rami del Parlamento:

Intanto appare necessario che senza ritardo entrambi i regolamenti del Senato e della Camera dei Deputati siano riveduti e integrati convenientemente per stabilire una disciplina uniforme del procedimento d'inchiesta [...]. Colgo poi l'occasione per richiamare la Sua attenzione sulla necessità ormai urgente che con eguale criterio di uniformità si provveda in sede regolamentare alla disciplina comune di altre procedure, le cui attuali carenze

⁸⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 26.3.1958 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁸⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8.4.1958 (ASPR (A.C.), f. 11).

o lacune rischiano di rendere ineseguibili fondamentali istituti della Costituzione⁸⁶.

Il principale scontro istituzionale tra Gronchi e il Parlamento si sarebbe verificato sulla questione del “coordinamento formale” del testo legislativo, operato dalla Presidenza dell’Aula o della commissione dopo il voto finale, sulla base di un mandato in tal senso conferito dal collegio, benché la norma regolamentare lo autorizzasse soltanto in via preliminare al voto finale. Della legittimità di tale prassi era stata investita già la Corte costituzionale: in quell’occasione la Corte, dopo aver affermato la propria competenza a sindacare della coincidenza dei testi deliberati dai due rami del Parlamento, escludendo che «la posizione costituzionale di indipendenza delle Camere [implicasse] l’assoluta insindacabilità ... del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati, ed in particolare l’insindacabilità da parte della Corte costituzionale del procedimento di formazione di una legge», ritenne tuttavia che la prassi del coordinamento formale eseguito dopo la votazione finale del collegio competente – rispondente «ad esigenze del funzionamento di organi collegiali» – non potesse ritenersi contraria alla Costituzione, sempre che «il testo coordinato ... abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera o della Commissione competente»⁸⁷: un’indicazione, questa, cui le prassi parlamentari avrebbero tuttavia faticato ad adeguarsi.

Nell’ottobre del ’59, al momento dell’approvazione di una legge in materia di autostrade, Gronchi preferisce promulgare la legge, ritenuta urgente, nonostante la divergenza sostanziale dei testi approvati dai due rami del Parlamento, divergenza appianata soltanto in sede di coordinamento formale. In una lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Camera dei Deputati contestualmente alla promulgazione, Gronchi osserva:

Ritengo però di dover avvertire ... che qualora in altre occasioni si dovesse pervenire nella maniera seguita per il provvedimento in argomento a modificare nella sostanza i deliberati formalmente adottati nelle sede competente, non esiterò ad avvalermi del potere di rinvio alle Camere con messaggio motivato⁸⁸.

⁸⁶ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Senato del 21.10.1958 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁸⁷ C. cost., sent. n. 9 del 1959, nn. 5 e 7 del cons. in dir.

⁸⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Senato del 29.10.1959 (ASPR (A.C.), f. 11).

Nel luglio del '60 viene approvata, in commissione, una legge in materia di imprese edili che, tuttavia, perviene alla Presidenza della Repubblica ben oltre il termine prescritto dall'art. 73 Cost. per la promulgazione, in ragione dei ritardi derivanti dalle operazioni di coordinamento formale tra i testi approvati dai due rami del Parlamento. Per Gronchi non si tratta soltanto di tutelare le proprie prerogative, sottolineando la necessità che le leggi siano trasmesse tempestivamente al Quirinale, al fine di poter esercitare con la dovuta attenzione il proprio esame⁸⁹, ma soprattutto di biasimare il ricorso alla prassi del coordinamento formale. Pertanto, egli rinvia la legge con un messaggio dai toni fermi e significativamente più prolisso rispetto ai precedenti messaggi, assai stringati, motivati sulla base della carenza di copertura finanziaria:

Procedure di questo genere, non conformi né allo spirito né alla lettera della Costituzione, si sono seguite in altre occasioni, che io non ho mancato di rilevare, sia pure in forma non ufficiale, giungendo fino ad investire, in un caso, la competenza della Corte costituzionale. Se il Capo dello Stato si astenesse ancora una volta dal richiamare l'attenzione del Parlamento sulla questione, ciò equivarrebbe a prendere atto della formazione di consuetudini abrogative o innovative in palese contrasto con chiare disposizioni costituzionali che soltanto il legislatore ha il potere ed il mezzo di modificare. Credo si debba riconoscere che in materia di coordinamento delle leggi approvate sono stati adottati talvolta ... metodi che si potrebbero definire empirici, tali da sollevare in qualche caso perplessità e dissensi. Il che è da imputare alla mancanza, per entrambe le Assemblee, di norme regolamentari, più precise di quelle esistenti, le quali disciplinino con certezza la delicata materia⁹⁰.

I ripetuti interventi presidenziali su di un profilo tradizionalmente ritenuto di esclusiva giurisdizione del Presidente d'Assemblea – nonché lo sgarbo subito, di essere stato escluso dal novero dei destinatari della missiva presidenziale – spinge il Presidente del Senato Merzagora ad inviare una lunga lettera a Gronchi, nella quale difende la prassi del coordinamento formale esercitato dalla presidenza della commissione previa delega della commissione stessa. Il tono è piccato:

Dopo averLe fornito questi chiarimenti, mi consenta di dichiararLe, Signor Presidente, che tanto ho fatto a titolo del tutto personale; ché, la via da Lei

⁸⁹ D. Galliani, *Il Capo dello Stato*, cit., 389 ss.

⁹⁰ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (7.10.1960).

seguita per esprimere un giudizio sulla legittimità di una deliberazione del Senato – e cioè non il messaggio alle Camere ma una lettera al Presidente di una di esse – non mi permette di prendere ufficialmente posizione alcuna, né di portare la questione nella sede competente; tanto più in quanto la questione involge anche il delicato problema relativo ai limiti del potere di sindacato dell'attività del Parlamento da parte di organi esterni al Parlamento stesso⁹¹.

Il medesimo interventismo è esercitato dal Presidente nei confronti delle funzioni normative dell'esecutivo, soprattutto a partire dal '58. Ciò avviene anzitutto in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi. Lo strumento, molto utilizzato da Einaudi, ebbe meno spazio nella prassi di Gronchi. Ma anche nelle poche occasioni di interlocuzione con il Governo in questa fase, Gronchi si orientò ad un irrigidimento delle proprie posizioni: un disegno di legge sulle imposte è autorizzato nonostante il parere contrario del Presidente «al merito del provvedimento», «anche se, per ragioni di opportunità, non ho ritenuto di dover negare la mia firma»⁹²; e quando verifica che un suo suggerimento, espresso in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge, non ha dato luogo ad alcuna correzione sul testo trasmesso alle Camere, sollecita il Presidente del Consiglio a «tenerne il debito conto in sede di discussione parlamentare»⁹³.

Nel gennaio del '59 Gronchi formula osservazioni e richieste di riesame al momento della emanazione di un decreto legislativo, contestando aspetti di merito e di rispetto della delega parlamentare, entrando nello specifico della formulazione dell'articolato in alcuni passi e costringendo il Ministro ad adeguarsi alle osservazioni presidenziali.

Con il trascorrere del settennato, dunque, le osservazioni presidenziali non sono più moniti sostitutivi del rinvio delle leggi vincolate a rilievi di tenore costituzionale o di correttezza procedimentale, ma intervengono nel merito dei contenuti normativi orientati alla loro corretta interpretazione se non alla loro correzione: nell'ottobre del '60, la

⁹¹ Lettera del Presidente del Senato al Presidente della Repubblica del 21.11.1959 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁹² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 29.9.1958, in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, Quaderni di documentazione*, Nuova serie, 11/1, Roma, 2009, 139.

⁹³ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 29.9.1958, in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, cit., 141.

constatazione da parte del Presidente di errori e imprecisioni nel testo di una legge in materia di vendita di olii, pur promulgata perché urgente, costringe il Governo a presentare un disegno di legge correttivo, rapidamente approvato dalle Camere⁹⁴.

Particolarmente significativa, quantitativamente e qualitativamente, fu anche l'attività di *moral suasion* del Presidente Gronchi, spesa per sollecitare Governo e Parlamento all'adozione delle leggi di attuazione della Costituzione. Rispetto ai fitti colloqui tra De Gasperi ed Einaudi, al confine tra la collaborazione istituzionale e il dialogo personale, l'attività di *moral suasion* si irrigidisce nelle forme e nei toni, si carica di una dimensione ufficiale e di una valenza retorica: pur rimanendo l'interlocutore privilegiato in ragione della dipendenza reciproca imposta dalla Costituzione, il Capo dello Stato è ora definitivamente separato dal Governo, rispetto al quale si interfaccia più in senso dialettico che collaborativo.

Al di là dei rapporti, senz'altro spigolosi, con partiti e uomini politici, Gronchi impose – in piena coerenza con la visione programmatica e di indirizzo cui improntò la propria presidenza – un'interpretazione non formale delle prerogative presidenziali di partecipazione alla funzione legislativa: queste, lungi dal limitarsi al solo momento della promulgazione delle leggi, comportavano un sindacato sulle procedure interne di altri organi costituzionali e sui contenuti sostanziali dei provvedimenti normativi, delineando così una funzione presidenziale di garante a tutto tondo della Costituzione, intimamente contrappositiva rispetto all'indirizzo politico di maggioranza.

Benché improntata – sin dal messaggio di insediamento – ad una maggiore deferenza nei confronti del Parlamento e ad una normalizzazione del ruolo del Capo dello Stato rispetto al protagonismo del suo predecessore, la breve presidenza di Antonio Segni (1962-1964) si sarebbe presto conformata all'indirizzo impresso da Gronchi con riferimento all'interposizione nella funzione legislativa. A favorire questa tendenza fu, tra l'altro, la coincidenza del biennio della sua presidenza con i Governi di centrosinistra, rispetto ai quali Segni – esponente delle correnti conservatrici della democrazia cristiana – avrebbe svolto una funzione di parziale bilanciamento⁹⁵.

⁹⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio del 26.10.1960 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁹⁵ Di una «azione di freno» rispetto al centrosinistra parlano esplicitamente G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit., 102; di «contrappeso politico interno alla maggioranza» parlano A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 290.

Spicca anzitutto il dato relativo ai rinvii delle leggi, cui Segni ricorse in otto occasioni: moltissime, se proiettate nell'arco dei due anni del suo mandato. Tutti i messaggi – estremamente sintetici e puntuali – furono motivati sulla base della mancata o scorretta copertura finanziaria. In questo modo, egli intese contrapporsi alla prassi, che allora prendeva piede, dell'approvazione di leggi di spesa, deliberate in commissione legislativa con il concorso dei gruppi parlamentari di opposizione, specie alla scadenza della legislatura.

Le Camere si adeguarono ai rinvii presidenziali, talora modificando i criteri di copertura, talora accantonando la legge.

Ai rinvii, peraltro, Segni ricorse solo quando la carenza di copertura finanziaria appariva incontrovertibile, insuscettibile di accomodamenti e tale da compromettere il bilancio dello Stato. In numerose altre occasioni, il sindacato presidenziale sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi condusse ad un'interlocuzione con il Governo, sovente conclusa con moniti circa le prassi adottate, di dubbia compatibilità con il precetto di cui all'art. 81 Cost. Nelle numerose osservazioni formulate all'atto della promulgazione, il Presidente talora contesta la copertura delle spese attraverso entrate derivanti da esercizi futuri⁹⁶; quindi, impone che i decreti legislativi diano conto della propria copertura finanziaria, non ritenendo sufficiente la copertura prevista nella legge di delega, opponendosi così all'opinione del Governo⁹⁷; in un'altra occasione contesta la carenza di copertura pluriennale delle leggi⁹⁸; infine, censura l'inserimento di norme dal contenuto sostanziale nella legge di bilancio⁹⁹. In alcuni casi, poi, come già avvenuto durante la presidenza Gronchi, il ricorso alle osservazioni in sede di promulgazione viene preferito al rinvio in ragione dell'intervenuto scioglimento delle Camere¹⁰⁰.

Ma Segni non limitò di certo la propria attività al sindacato sul rispetto dei vincoli di bilancio ed alla censura di prassi legislative disinvolute in tema di copertura finanziaria: in più di un'occasione ricorse allo

⁹⁶ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 18.8.1962 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁹⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 2.3.1963 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁹⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro del Tesoro del 6.2.1964 (ASPR (A.C.), f. 11).

⁹⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 29.9.64 (ASPR (A.C.), f. 11).

¹⁰⁰ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 2.3.1963 (ASPR (A.C.), f. 11). Ne dava conto G. FERRARA, *Il rinvio delle leggi alle camere prorogate*, Milano 1964, 3.

strumento della promulgazione con osservazioni per esprimere perplessità sui contenuti dei provvedimenti normativi, allo scopo di favorire loro interpretazioni ed applicazioni¹⁰¹.

Se l'esperienza di Presidente della Camera dei deputati, rivestita prima dell'elezione al Quirinale, aveva influito sull'ingerenza di Gronchi rispetto alle prassi parlamentari, l'esperienza di Segni a capo del Governo lo avrebbe portato ad interloquire in via preferenziale con l'esecutivo ed a rivolgere al Governo la massima parte delle proprie osservazioni e pressioni. Non a caso, torna a crescere il numero delle osservazioni formulate in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, che si attestano sulle cifre proprie della prassi einaudiana. Peraltro, nei contenuti, si tratta di osservazioni assai più critiche rispetto a quelle, prevalentemente collaborative, di Einaudi. In buona parte dei casi le osservazioni presidenziali vennero presentate unitamente al decreto firmato autorizzante la presentazione del disegno di legge alle Camere. Ma il Presidente ricorse anche ad una più sfuggente formula di «sospensione» della firma del decreto di autorizzazione¹⁰², così come alla più grave richiesta formale di riesame del disegno di legge¹⁰³. A fronte di questi dinieghi, il Governo talora replicò insistendo sulla formulazione originaria; e sebbene nella maggior parte dei casi Segni si fosse adeguato, egli seppe anche dimostrare l'efficacia del proprio potere interdittivo in sede di autorizzazione.

È soprattutto nei confronti del Governo Moro che Segni intensifica la propria interdizione, anzitutto in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi, ricorrendovi con frequenza inusitata ed avanzando pretese certamente inedite in ordine alla

¹⁰¹ Si consideri, in proposito, la lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 25.2.1963 (ASPR (A.C.), f. 11), su di una legge inerente la cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati e procuratori, in cui svolge considerazioni di merito; o, ancora, la lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro di Grazia e Giustizia del 6.7.1964 (ASPR (A.C.), f. 11), in cui esprime osservazioni sull'opportunità che, per il futuro, le leggi in materia di istituzione di tribunali siano sottoposte al preventivo parere del Consiglio superiore della magistratura, pur nel silenzio della Costituzione.

¹⁰² Cfr. le Lettere del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 20.11.1962, del 23.5.1963, del 3.3.1964 e del 21.6.1964 (tutte in ASPR (A.C.), f. 14).

¹⁰³ Cfr. la Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro delle Finanze del 14.6.1962, la Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro dell'Interno del 27.7.1962, nonché le Lettere del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 20.11.1962, del 3.3.1964, del 18.3.1964, del 12.5.1964, del 23.5.1964, del 21.6.1964 (tutte in ASPR (A.C.), f. 14).

prerogativa presidenziale. In materia di enti per lo sviluppo, a seguito della richiesta di riesame di Segni, Moro insistette per ottenere l'autorizzazione presidenziale:

Non posso esimermi dal rappresentarLe l'opportunità che il provvedimento abbia corso, in considerazione della particolare rilevanza politica e sociale che esso riveste nel quadro delle iniziative programmatiche del Governo [...]. Desidero peraltro assicurarLa che il Governo non mancherà di adoperarsi a perfezionare, ove occorra, il provvedimento in sede parlamentare¹⁰⁴,

Segni tuttavia replicava fermamente:

Debbo comunicarLe che le considerazioni svolte e gli elementi dedotti non valgono – nonostante ogni buon volere – a superare le osservazioni fatte nella mia precedente¹⁰⁵.

Se in questa vicenda Segni ebbe la meglio, imponendo le modifiche richieste, molto più drammatico sarebbe stato lo scontro sul disegno di legge sul sistema elettorale dei Consigli regionali, in cui Moro difese le prerogative del Governo, impedendo l'espansione del controllo presidenziale. Alle obiezioni di costituzionalità del Presidente¹⁰⁶, Moro replica con osservazioni prevalentemente di opportunità politica, rinviando alle Camere eventuali correzioni del disegno di legge¹⁰⁷. La reazione di Segni è infastidita:

di fronte a tali considerazioni, debbo confermarLe le mie precedenti osservazioni, non certo superate dalle argomentazioni contenute nella Sua risposta. Se però il Governo, nella sua responsabilità politica, insiste perché il disegno di legge sia presentato alle Camere, firmerò il disegno stesso con la esplicita riserva di valermi, a suo tempo, nei confronti della decisione delle Camere adottante il sistema elettorale indiretto di cui è questione, del diritto dell'art. 74 della Costituzione¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 26.3.1964 (ASPR (A.C.), f. 14).

¹⁰⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 4.4.1964 (ASPR (A.C.), f. 14).

¹⁰⁶ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.5.1964 (ASPR (A.C.), f. 14).

¹⁰⁷ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 15.5.1964 (ASPR (A.C.), f. 14).

¹⁰⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 18.5.1964 (ASPR (A.C.), f. 14).

Di grande interesse è poi la polemica – senz'altro anch'essa condizionata dai rapporti tesi tra i due protagonisti, ma funzionale al rispetto delle prerogative costituzionali del Capo dello Stato – che Segni rivolse al Presidente del Consiglio Moro circa il potere di decretazione d'urgenza. Nel febbraio del '64, il Consiglio dei Ministri delibera una serie di decreti-legge, dandone comunicazione alla stampa immediatamente dopo il Consiglio, dunque prima che il Presidente, chiamato ad emanarli, ne potesse prendere visione. Segni invia immediatamente una lettera dal tono piccato, in cui, in realtà, sembra più infastidito dallo sgarbo che dalla sua sostanziale esclusione dalla valutazione sui contenuti dei decreti¹⁰⁹. Moro risponde con una lettera di scuse¹¹⁰ cui, a sua volta, Segni replica:

Sono lieto che il Governo abbia condiviso pienamente quanto da me fatto presente e prendo atto delle Sue assicurazioni che inconvenienti del genere non avranno a ripetersi per l'avvenire¹¹¹.

Se qui sembra prevalere un'esigenza di correttezza formale, in una vicenda di poco successiva il Presidente Segni avrebbe fatto valere un proprio potere discrezionale circa il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, esercitando un potere interdittivo nei confronti della volontà governativa: il 28 luglio 1964, al termine di una crisi di governo, Moro rappresenta al Presidente Segni l'esigenza di adottare un decreto-legge in materia fiscale, ritenendolo di «urgenza evidente»¹¹². Segni avvisa la propria opposizione all'emanazione, con una lettera in cui si sofferma su considerazioni sul ruolo del decreto-legge:

Mi sembra che una corretta interpretazione dell'art. 77 della Costituzione – norma eccezionale in quanto derogativa della competenza primaria del Parlamento nella formazione delle leggi e, quindi, da usare entro i limiti più rigorosi – impedisca di ravvisare, nei provvedimenti di cui si tratta, gli estremi voluti per giustificare il ricorso al decreto-legge [...]. La mia preoccupazione è di salvaguardare la Costituzione ed i diritti che essa conferisce agli

¹⁰⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.2.1964 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹¹⁰ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 2.3.1964 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹¹¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri, s.d. (ASPR (A.C.), f. 24).

¹¹² Lettera (manoscritta) del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 28.7.1964 (ASPR (A.C.), f. 24).

organi legislativi e di far sì che non diventi normale un sistema di legiferazione che deve essere “straordinario”¹¹³.

Nella medesima lettera, peraltro, Segni lasciava intendere di essersi già opposto in altre occasioni all’emanazione di decreti-legge privi dei requisiti di necessità ed urgenza¹¹⁴, benché, evidentemente, attraverso comunicazioni informali, non essendovi traccia di precedenti di tal genere negli archivi del Quirinale. Non si tratta, come si vede, di un intervento assimilabile ai consigli che Einaudi riservava a De Gasperi: la minaccia esplicita di rifiutare l’emanazione e i toni severi cui Segni ricorre permettono di ascrivere questo intervento presidenziale ad un sostanziale diniego di emanazione, pur espresso in un momento preliminare alla approvazione del decreto¹¹⁵.

Il Presidente del Consiglio Moro non manifestò acquiescenza rispetto alla volontà presidenziale: in una lettera del 7 agosto, pur convenendo sulle considerazioni di ordine generale formulate dal Presidente Segni, che aveva frattanto autorizzato la presentazione alle Camere di un disegno di legge ordinaria contenente la disciplina in questione, insisteva per la necessità di provvedere con decreto-legge¹¹⁶. Il Presidente Segni, dopo alcune settimane, cedette alle pressioni del Governo, ed emanò il decreto. Sono i primi segnali di una dialettica destinata a lievitare negli anni.

5. *Le presidenze deferenti: da Saragat a Leone*

Le dimissioni di Segni avrebbero portato all’elezione del socialdemocratico Giuseppe Saragat alla Presidenza della Repubblica. Per i profili di nostro interesse la presidenza Saragat (1964-1971) è caratterizzata da

¹¹³ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 1964 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹¹⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 1964 (ASPR (A.C.), f. 24): “Del resto, non è la prima volta che, nell’oppormi al ricorso al decreto-legge in casi che non rientravano chiaramente nei limiti posti dall’art. 77 della Costituzione, ho fatto rilevare come non si possa secondare la tendenza ad usar troppo di un mezzo che è, e deve restare, straordinario”.

¹¹⁵ La vicenda è archiviata con la dizione «diniego di emanazione» dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.

¹¹⁶ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 7.8.1964 (ASPR (A.C.), f. 24).

un radicale ridimensionamento dell'interposizione presidenziale nella determinazione dell'indirizzo legislativo.

La significativa inversione rispetto alla linea seguita dai suoi predecessori va inquadrata all'interno del contesto politico: la presidenza Saragat, infatti, coincise con la prosecuzione dell'esperienza del centro-sinistra, un'opzione politica, questa, che proprio Saragat aveva architettato e costruito, una volta chiusa la stagione del centrismo degasperiano, e che durante il proprio settennato intese proseguire, tanto sostenendo la formazione di governi vincolati al progetto politico di centro-sinistra, quanto esercitando prudenza nei confronti dell'indirizzo espresso da governi sempre più deboli¹¹⁷.

Il dato relativo ai rinvii legislativi, mai adottati nel corso del suo settennato, è di per sé eloquente. Ma altrettanto stupefacente è il dato relativo all'uso da parte di Saragat degli strumenti sviluppatisi nel corso delle presidenze precedenti, quali promulgazioni con osservazioni, richieste di riesame e dinieghi di emanazione: Saragat vi ricorse in una sola occasione, nell'aprile del '68. Nel promulgare una legge in materia di riconoscimento del valor militare alla memoria, egli ritenne di formulare al Governo le proprie riserve con riferimento al difetto di copertura finanziaria, essendo frattanto intervenuto lo scioglimento delle Camere e volendo pertanto evitare di rinviare la legge¹¹⁸. Anche in questo caso, dunque, egli ispirava la propria condotta ad un canone di deferenza, preferendo rinunciare al rinvio nonostante la palese incostituzionalità dell'atto normativo, conformandosi, così, all'indirizzo dei suoi predecessori rispetto alle Camere in regime di *prorogatio*.

Interessato assai di più ad altre manifestazioni del ruolo presidenziale – quali discorsi ufficiali e viaggi all'estero – Saragat mantenne la Presidenza della Repubblica ai margini dell'indirizzo legislativo ordinario: ma ciò è probabilmente imputabile al parallelo sviluppo di una dialettica di tipo informale con Governo e maggioranza parlamentare, svolta attraverso il filtro del partito socialdemocratico e dei suoi esponenti nel Governo.

La presidenza di Giovanni Leone (1971-1978), per molti versi più movimentata e discussa rispetto a quella di qualsiasi altro Presidente, presenta caratteristiche simili alla precedente con riferimento alla materia di nostro interesse.

¹¹⁷ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit., 134.

¹¹⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 7.4.1968 (ASPR (A.C.), f. 11).

Pur intenzionato ad interpretare con maggiore protagonismo il proprio ruolo, come testimoniato, anzitutto, dall'ampio messaggio alle Camere dell'ottobre del '75¹¹⁹, Leone non volle riaprire i canali di interposizione rispetto a Governo e Parlamento che avevano caratterizzato i mandati di Gronchi e Segni, e fece un uso assai limitato delle proprie prerogative costituzionali.

Le carte conservate presso l'Archivio storico della Presidenza della Repubblica fanno emergere un chiaro indirizzo, perseguito da Leone, di limitazione del ricorso al rinvio delle leggi. Sollecitato in tal senso, ora dal Ministero del Tesoro avverso leggine di spesa approvate dalle Camere nonostante il contrario avviso del Governo¹²⁰, ora dallo stesso Presidente della Camera dei deputati, come stratagemma per sanare un vizio formale riscontrato solo dopo l'invio della legge per la promulgazione¹²¹, Leone replica escludendo garbatamente l'uso del rinvio presidenziale – atto, scrive espressamente, da riservare a provvedimenti normativi «di maggiore risonanza e comprensione anche nell'opinione pubblica»¹²². Perfino di fronte ad una legge recante un ordine di esecuzione di un trattato internazionale approvata in commissione, dunque in palese contrasto con il disposto dell'art. 72, u.c., Cost., Leone preferì evitare il rinvio e procedere, invece, alla promulgazione con osservazioni¹²³.

Questo indirizzo restrittivo, se dà conto di un Leone restio a contrapporsi alla volontà di Parlamento e Governo, testimonia altresì della sua resistenza ai tentativi, avanzati in più momenti, di appropriazione del potere di rinvio da parte del Governo, e del Ministero del Tesoro in particolare.

Non stupisce, pertanto, che il principale canale di comunicazione con gli organi di indirizzo politico divenne l'attività di *moral suasion*, caratterizzata da un approccio maggiormente collaborativo e deferente rispetto alle valutazioni governative, benché, per certi aspetti, più ampio sotto il profilo delle valutazioni di merito che possono trovarvi espres-

¹¹⁹ Ma si consideri, nel senso di una programmata deferenza nei confronti del Parlamento, il discorso d'insediamento di Leone (cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit., 157).

¹²⁰ Lettere del Ministro del Tesoro al Presidente della Repubblica del 22.12.1973 (ASPR (A.C.), f. 11).

¹²¹ Lettera del Presidente della Camera dei Deputati al Presidente della Repubblica del 31.10.1974 (ASPR (A.C.), f. 11).

¹²² Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro del Tesoro del 31.12.1973 (ASPR (A.C.), f. 11).

¹²³ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 22.6.1975 (ASPR (A.C.), f. 11).

sione. Questa attività Leone svolse, diversamente da Saragat, attraverso il ricorso a comunicazioni ufficiali: si consideri, per esempio, il sollecito di un'iniziativa legislativa per disciplinare il criterio di formazione dei collegi giudicanti delle Corti di Assise¹²⁴; il fermo richiamo rivolto al Ministro della Giustizia sulla riforma del codice penale¹²⁵; il sollecito dell'esame delle proposte di legge di modifica di taluni articoli del codice penale militare di pace, oggetto di giudizi pendenti dinanzi alla Corte costituzionale¹²⁶; il sollecito di un'iniziativa legislativa volta a disciplinare l'uso delle armi confiscate¹²⁷. Il ricorso a canali formali di interlocuzione, rispetto alla prassi di Saragat di conversazioni riservate, attesta d'altronde un certo isolamento politico del Presidente, cifra di tutto il settennato di Leone.

L'occasione per tornare, dopo più di dieci anni di astensione, all'esercizio del potere di rinvio si sarebbe presentata nell'ottobre del 1975, quando al Quirinale pervenne per la promulgazione una legge in materia di sistema di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura. Il Presidente elaborò un messaggio di rinvio molto articolato, che muovendo dai profili di costituzionalità giungeva anche ad osservazioni di merito, in cui riversò la sua competenza di giurista e la sua esperienza di costituente particolarmente impegnato proprio in materia di ordinamento giudiziario, prospettando anche possibili soluzioni di riforma legislativa¹²⁸. Approvata a larga maggioranza dalle Camere, la legge disponeva la non immediata rieleggibilità dei membri del Consiglio, superabile soltanto dopo due consiliature, in palese contrasto con il disposto dell'art. 104 Cost., che vieta l'immediata rieleggibilità senza l'ulteriore limite della decorrenza di due consiliature; così disponendo per la sola componente togata, peraltro, la legge introduceva una distinzione con la componente laica del Consiglio, palesando, ad avviso del Presidente, una violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza¹²⁹.

¹²⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro di Grazia e Giustizia del 22.11.1972 (ASPR (A.C.), f. 43).

¹²⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro di Grazia e Giustizia del 6.10.1973 (ASPR (A.C.), f. 43).

¹²⁶ Lettera del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica al Ministro della Difesa del 22.1.1974 (ASPR (A.C.), f. 43).

¹²⁷ Lettera del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica ai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia del 4.3.1974 (ASPR (A.C.), f. 43).

¹²⁸ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (30.10.1975).

¹²⁹ Per un ampio commento al messaggio v. ora D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato*, cit., 402 ss. Osservazioni critiche in S. BARTOLE, *Divagazioni a margine del rinvio presidenziale*

A questi vizi di legittimità, Leone accostava, poi, «ulteriori dubbi, attinenti alla legittimità ed anche al merito» della legge, relativi alle ulteriori esclusioni dall'eleggibilità ed ai criteri per l'elezione delle diverse categorie di magistrati.

Le Camere, tuttavia, riapprovando la legge si adeguarono solo parzialmente alle obiezioni presidenziali, marcando ancora una volta la più generale sfiducia che il mondo politico veniva maturando nei riguardi del Presidente.

Fu, questo, l'unico rinvio adottato da Leone, nell'ambito di una presidenza che, pure nella progressiva erosione della fiducia reciproca tra Presidente e classe politica, si attenne ad un'interpretazione deferente per le prerogative parlamentari.

6. *L'abbandono della deferenza: Pertini e il ritorno del protagonismo presidenziale*

La presidenza di Sandro Pertini (1978-1985) determina una prima, rilevante, inversione di tendenza rispetto alla deferenza manifestata da Saragat e Leone nei confronti degli organi di indirizzo politico. In sintonia con un'impostazione carismatica del proprio ruolo Pertini distinse nettamente la posizione della presidenza rispetto al circuito maggioranza parlamentare-Governo¹³⁰ ed espresse un indirizzo programmatico proteso al rafforzamento dei poteri presidenziali di controllo sull'operato degli organi di indirizzo politico¹³¹.

Il principale obiettivo che egli intese perseguire fu quello di salvaguardia della stabilità dei conti pubblici: in questa prospettiva, il rinvio e gli altri strumenti atipici di interposizione nella funzione legislativa rappresentarono le principali risorse a sua disposizione.

Pertini rinviò alle Camere sette leggi, motivando principalmente in base alla scorretta copertura finanziaria, in un frangente nel quale cominciava a manifestarsi l'emergenza del debito pubblico e l'inadeguatezza dei meccanismi di controllo del sistema di contabilità pubblica¹³². Il Par-

della recente legge sul Consiglio superiore della magistratura, in *Giur. cost.*, 1977, 448 ss. Secondo R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 3, nella vicenda Leone venne meno al ruolo di neutralità politica che la Costituzione gli assegna.

¹³⁰ BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quad. cost.*, 2/1980, 365-6.

¹³¹ Ne dava conto G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Rimini 1985, 185.

¹³² Notevole l'annotazione dal diario di Antonio Maccanico (Segretario generale alla

lamento reagì a questa emergenza attraverso l'adozione della legge n. 468 del 1978, di riforma del bilancio dello Stato e della contabilità pubblica, improntata ad un recupero di rigore nei conti pubblici. Nei messaggi di rinvio, Pertini conferì alla legge un valore parametrico, leggendovi «un'adeguata interpretazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione»¹³³, secondo un approccio che, successivamente, Cossiga avrebbe riproposto con riferimento alla legge n. 400 del 1988.

Con il passare degli anni, peraltro, i toni dei messaggi di rinvio diventano più severi. Nel rinvio del gennaio '83 il Presidente scrive:

È un precetto questo della indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese che implica osservanza sostanziale, non formalistica, che tanto più chiama in causa la responsabilità del legislatore ad una sua ottemperanza puntuale e non evasiva in quanto la proiezione e la dinamica della finanza pubblica non volgono verso una positiva espansione e un affidante equilibrio, ma già versano in gravi disavanzi e soffrono di allarmanti squilibri. È perciò che indicazioni di copertura di fragile consistenza, affidate a valutazioni ottimistiche o addirittura illusorie, se potevano essere riguardate con una qualche indulgenza e permissività in passato, con una meno grave congiuntura della finanza pubblica ... non possono più passare inosservati né procedere indenni da rilievi in un frangente così diverso e così gravido di pericolo per le nostre pubbliche contabilità¹³⁴.

I medesimi toni, aspramente critici, avrebbero contraddistinto anche il successivo messaggio di rinvio, del 20 aprile 1983:

L'ottemperanza all'onere di copertura finanziaria posto dal precetto costituzionale appare appena formale e lascia notevole sconcerto l'utilizzo di disponibilità affatto momentanee e fortuite su di una voce di spesa drammaticamente in espansione¹³⁵.

Presidenza della Repubblica): «15 febbraio 1981. Il Presidente ha rinviato alle Camere due leggi per difetto di copertura (ciò mi pare che sia stato accolto con sollievo da parte di tutti, perché è in sintonia con l'esigenza di un maggior rigore nella spesa pubblica). È forse venuto il momento di rafforzare il nostro controllo sulla legislazione». Cfr. A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, a cura di P. Soddu, il Mulino, Bologna, 2014, 134.

¹³³ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (16.10.1981).

¹³⁴ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (19.1.1983).

¹³⁵ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (20.4.1983).

All'obiettivo di maggiore rigore nei conti Pertini indirizzò anche le proprie osservazioni in sede di promulgazione, cui egli tornò a ricorrere con frequenza sin dall'inizio del settennato, recuperando lo stile delle presidenze di Gronchi e Segni¹³⁶, e decidendo di darvi, per la prima volta, notizia, almeno in alcune più rilevanti circostanze¹³⁷. Numerosi sono anche i casi di osservazioni espresse in sede di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi¹³⁸, che talora sono peraltro sfociate in richieste di riesame, dando luogo a notevoli scontri¹³⁹.

Pertini spese i propri poteri di interdizione dell'indirizzo legislativo anche nei confronti dei poteri normativi dell'esecutivo: abbiamo detto che un diniego alla emanazione di un decreto-legge era stato già opposto, nel luglio del '64, da Segni, al Presidente del Consiglio Moro¹⁴⁰. In quella circostanza, lo stesso Segni aveva lasciato intendere di aver manifestato in ulteriori occasioni la propria opposizione al ricorso al decreto-legge. Da allora, tuttavia, nessun Presidente era giunto ad un'interdizione così netta con il Governo, né tantomeno aveva fatto ricorso all'opposizione di un diniego ufficiale. Pertini invece oppose il proprio diniego all'emanazione di decreti-legge approvati dal Consiglio dei ministri in ben due occasioni: nel giugno del 1980 rifiutò l'emanazione di

¹³⁶ Si vedano le Lettere del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.12.1978 (relativa alla legge di riforma sanitaria); del 19.1.1979; del 19.12.1979, nonché le osservazioni contenute nella Lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti di Camera e Senato del 16.2.1981, tutte inerenti alla scorretta copertura finanziaria di una legge promulgata (tutte in ASPR (A.C.), f. 11).

Complessivamente modesto, invece, il ricorso alla *moral suasion* da parte di Pertini: si vedano, in proposito, le Lettere del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 2.11.1979 (per promuovere un intervento a favore di un comune colpito da calamità naturale) e del 14.12.1979 (per promuovere un adeguamento del trattamento economico del personale delle forze dell'ordine), nonché la Lettera del Segretario generale della Presidenza della Repubblica al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio del 18.4.1985 (per promuovere una riforma in tema di pensioni di reversibilità) (tutte in ASPR (A.C.), f. 43).

¹³⁷ Di qui i primi commenti della dottrina sulla prassi, definita «insolita» e «atipica», visto il riservo che era stato mantenuto dai predecessori (S. MERLINI, *Riflessioni su un intervento atipico del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 3/1985, 566).

¹³⁸ G. GUIGLIA, *L'autorizzazione*, cit., 125 ss.

¹³⁹ Cfr. la Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 19.1.1979, di richiesta di riesame di un d.d.l., e la successiva Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 9.7.1980 con cui si prende atto della indifferenza del Governo rispetto ai rilievi presidenziali (entrambe in ASPR (A.C.), f. 14).

¹⁴⁰ Cfr., *supra*, § 4.

un decreto con il quale il Governo Cossiga introduceva modifiche alle procedure referendarie, sollevando dubbi sulla «correttezza» di un'iniziativa volta ad «incidere su procedimenti referendari già in corso»¹⁴¹; quindi, nel giugno del 1981, con riferimento ad un decreto promosso dal Governo Forlani:

In verità, sia la pertinenza di tale intervento al complesso della manovra di politica economica ..., sia la congruità dello strumento del decreto-legge in relazione alla materia disciplinata ed in contrapposizione ad un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione, sia infine il merito della disciplina dettata hanno in me suscitato gravi perplessità¹⁴².

I due episodi sono noti alla dottrina, che discute se classificarli come dinieghi di emanazione o come mere richieste di riesame¹⁴³. Si tratta, a ben vedere, di una ricostruzione ardua, giacché in ambedue i casi il Governo finì con l'adeguarsi alle obiezioni presidenziali, evitando un conflitto più duro. Ma anche in questo caso, come già per il precedente di Segni, si deve prendere atto che il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica ha archiviato le vicende sotto la voce «dinieghi di emanazione».

In questo frangente Pertini intende dunque ritagliarsi uno spazio incisivo di sindacato sul ricorso alla decretazione d'urgenza¹⁴⁴, sollecitando anche la riconsiderazione di prassi istituzionali risalenti: scrive al Presidente del Consiglio, proponendo la riformulazione delle premesse dei decreti del Presidente della Repubblica:

Là dove questi continuano a richiamare la intervenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri con la antica formula (di derivazione tralatizia del vecchio regime statutario, che faceva del sovrano il Capo dell'esecutivo) "Sentito il Consiglio dei Ministri", risulterà più pertinente e congruo con quanto prescritto dagli artt. 87, 89 e 90 della Costituzione attestare "Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata in data ...". In armonia

¹⁴¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 24.6.1980 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁴² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.6.1981 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁴³ Per la prima soluzione G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini*, cit., 194. Per la seconda S.M. CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1980, 560; L. PALADIN, *Il Presidente*, cit., 217, V. LIPPOLIS, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 3/1989, 540.

¹⁴⁴ Da rivedere, pertanto, il giudizio di G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale*, cit., 195.

con tale nuova impostazione – ma anche per ragioni non meramente formali e pertinenti al ruolo di controllo e attestazione implicato dalla funzione presidenziale di emanare i decreti – converrà che in allegato allo schema di decreto venga trasmessa alla Presidenza della Repubblica la documentazione relativa alla intervenuta delibera da parte del Consiglio dei Ministri¹⁴⁵.

Nella sua risposta, il Presidente del Consiglio Spadolini dimostrava di comprendere perfettamente come il mutamento di prassi auspicato da Pertini implicasse il rafforzamento di un ruolo presidenziale di controllo esterno sulle scelte del Governo:

Condivido pienamente tale nuova impostazione del rapporto Presidente della Repubblica-Governo, in quanto più pertinente al ruolo di controllo e di attestazione implicato dalla funzione presidenziale di emanare i decreti¹⁴⁶.

Si tratta di uno scambio di intendimenti solo apparentemente circoscritto alla revisione di formule istituzionali, mirato invece a consolidare il nuovo spazio conquistato dal Quirinale attraverso i due atti interdittivi.

Il protagonismo manifestato da Pertini tra il 1980 ed il 1981 suscitò, probabilmente, reazioni istituzionali e dubbi di legittimità, se è vero che, nel giugno del 1983, in presenza di un decreto-legge ritenuto per diverse ragioni carente ed inopportuno, Pertini preferì acconsentire all'emanazione, limitandosi a formulare serie riserve, ispirando la propria azione ad un criterio diverso da quello, più intransigente, seguito nel biennio 1980-1981:

Ritengo ... che in sede di emanazione del decreto-legge debba prevalere la deferenza alla valutazione della necessità e della urgenza della decisione di Governo e che perciò possa – ed anzi debba – devolversi ogni apprezzamento sulla congruità delle implicazioni finanziarie, così come si deve devolvere ogni altra valutazione di merito alle Camere investite del giudizio di conversione, riservata restando al Presidente della Repubblica ogni ulteriore valutazione al momento della promulgazione della legge di conversione¹⁴⁷.

Nonostante il parziale ripensamento sull'estensione del potere di

¹⁴⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 28.9.1981 (ASPR (A.C.), f. 43).

¹⁴⁶ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 20.10.1981 (ASPR (A.C.), f. 43).

¹⁴⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 28.6.1983 (ASPR (A.C.), f. 24).

emanazione dei decreti-legge, la deferenza nei confronti di Parlamento e Governo che aveva ispirato le presidenze Saragat e Leone era oramai venuta meno, superata dalla cifra caratteriale di Pertini, ma soprattutto dal deterioramento delle prassi legislative e dal peggioramento dei conti pubblici, che chiamavano ad interpretazioni censorie della funzione presidenziale.

7. *Rinvii, osservazioni, dinieghi: la prima fase della presidenza Cossiga. Lo scontro sulla decretazione d'urgenza e il valore ordinamentale della legge n. 400*

Il più radicale momento di svolta nella definizione delle prassi costituzionali in materia di interposizione presidenziale nella funzione legislativa si sarebbe avuto con il settennato di Francesco Cossiga. Chiamato a ricoprire la presidenza da un vasto schieramento parlamentare, egli avrebbe improntato soprattutto la seconda parte della presidenza ad un acceso protagonismo e ad un attivismo senza precedenti nella storia repubblicana. Mentre in dottrina è prevalsa l'idea di un primo quinquennio caratterizzato da un canone di riserbo e deferenza, contrapposto all'exasperazione dei poteri presidenziali nell'ultimo biennio del mandato¹⁴⁸, la ricostruzione delle carte d'archivio permette di formulare un giudizio di maggiore continuità nel settennato, almeno con riferimento al tema che qui ci interessa: sin dai primi anni Cossiga proseguì ed enfatizzò la battaglia che fu già di Pertini contro talune prassi invalse nella dinamica parlamentare, quali la reiterazione dei decreti-legge e la inesatta copertura finanziaria delle leggi, contrastanti con l'esigenza di equilibrio dei conti pubblici, ma soprattutto con un ordinato sviluppo della produzione normativa e del sistema delle fonti; esigenza, questa, che appare la cifra essenziale, e la nota positiva, di tutta la sua contestatissima attività di interposizione nell'indirizzo legislativo. Di qui allo sviluppo di una accesa polemica con i partiti ed il sistema dei partiti, frattanto precipitati in una crisi di scollamento con la società civile, il passo era breve.

Sotto il profilo che maggiormente interessa, peraltro, se è vero che Cossiga portò alle estreme conseguenze poteri presidenziali precedentemente affermatasi con minore incisività e frequenza, è altresì vero che

¹⁴⁸ Ne dava conto, con vari riferimenti alla dottrina, C. FUSARO, *La prassi più recente della presidenza Cossiga*, in *Dir. soc.*, 1/1992, 115-6.

gran parte delle sue azioni si posero in continuità con gli indirizzi già affermatasi nelle presidenze di Gronchi, Segni e Pertini, benché attraverso un'amplificazione dei toni e della mole della sua attività, nonché spingendo una retorica istituzionale inedita¹⁴⁹.

Cossiga rinviò alle Camere ventidue leggi: un numero molto maggiore di quello registrato durante qualsiasi altra presidenza, coerente con l'incremento dell'attività presidenziale in pressoché tutte le altre funzioni. I primi rinvii si posero in continuità con l'indirizzo del suo predecessore, poggiando su esigenze di copertura finanziaria¹⁵⁰. Tuttavia, già nel primo messaggio di rinvio emerge l'indirizzo, che sarà perseguito con costanza da Cossiga, di contrasto alle prassi invalenti nella decretazione d'urgenza: una legge recante interventi straordinari per il Mezzogiorno veniva infatti rinviata per contrasto con l'art. 81, co. 4, Cost., derivando la copertura finanziaria da entrate previste in base ad un decreto-legge non convertito¹⁵¹. Ad avviso del Capo dello Stato

la intervenuta reiterazione del medesimo decreto-legge ... non può valere a sanare ex post la indicazione di copertura divenuta carente per la mancata conversione del precedente decreto-legge, poiché per corretta applicazione della norma costituzionale è necessario che la norma sulle conseguenze finanziarie implicate da una legge di spesa risulti per se stessa e direttamente congrua e completa nei suoi effetti, senza che tale congruità e tale perfezione possa essere acquisita ex post con successivi interventi legislativi in sanatoria¹⁵².

Ma le ragioni della critica presidenziale emergono meglio dal carteggio col Presidente del Consiglio Craxi piuttosto che dalla lettura del messaggio di rinvio: a Craxi che obiettava il rilievo meramente formale delle censure presidenziali, essendo stata rinnovata la copertura con successivo decreto-legge¹⁵³, Cossiga replicava osservando

¹⁴⁹ V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 2/1992, 185.

¹⁵⁰ M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 2/1992, 223-4, 227.

¹⁵¹ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (31.12.1985).

¹⁵² Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (31.12.1985).

¹⁵³ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica dell'8.1.1986 (ASPR (A.C.), f. 24).

la improprietà di affidare la copertura finanziaria di una nuova legge di spesa su risorse acquisite per il tramite di un decreto-legge non ancora convertito e perciò a vigenza provvisoria e condizionata, comportando ciò sempre un rischio di una mancata conversione per decadenza di termini ovvero per reiezione del decreto-legge da parte di un ramo del Parlamento e quindi il venir meno delle risorse finanziarie evocate a copertura dei nuovi o maggiori oneri implicati dalla sopravvenuta legge di spesa¹⁵⁴.

Il Presidente concludeva così la propria lettera: «Ma questo è un tema assai delicato sul quale mi riservo di tornare eventualmente in altra occasione».

L'abuso della decretazione d'urgenza – che si concretizza nell'altissimo numero di decreti spesso carenti dei requisiti di necessità ed urgenza, nel ricorso ormai costante alla reiterazione, nell'approvazione parlamentare di emendamenti di spesa – costringe dunque Cossiga a ripartire da dove Pertini si era arrestato al termine del proprio mandato. Ed infatti, già nel dicembre del 1985 Cossiga adotta il suo primo diniego di emanazione di un decreto-legge, con riferimento ad un decreto in tema di fiscalizzazione degli oneri sociali che, tra l'altro, regolava rapporti giuridici sorti sulla base di decreti-legge non convertiti, in violazione della procedura prevista dall'art. 77 Cost.:

Senza entrare in alcun modo nel merito del provvedimento di proroga deliberato dal Governo nella sua autonoma responsabilità a termini dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione e senza nemmeno entrare in una valutazione del ricorrere o meno dei presupposti di necessità ed urgenza rimessi al sindacato politico delle Camere, secondo la procedura a ciò appositamente introdotta dai rispettivi regolamenti, ritengo competenza ai poteri ed alle responsabilità del Presidente della Repubblica rilevare come nella specie lo strumento del decreto legge non risulta congruo allo scopo di una regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti, regolazione che l'ultimo comma dello stesso art. 77 della Costituzione vuole rimessa alle Camere con lo strumento di una ordinaria iniziativa legislativa¹⁵⁵.

Si può anche ritenere, come ha fatto la dottrina sulla base della ricostruzione giornalistica, che più che di diniego si debba qui parlare di rin-

¹⁵⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 maggio 1985 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁵⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 31.12.1985 (ASPR (A.C.), f. 24).

vio con richiesta di riesame del decreto-legge, cui il Governo si sarebbe adattato¹⁵⁶. Ma proprio la lettura del messaggio presidenziale e l'apprezzamento del fermo tono utilizzato lascia trasparire che il Presidente fosse intenzionato ad opporre un diniego in caso di insistenza del Governo.

A distanza di pochi mesi, pur risolvendosi ad emanare un decreto-legge in materia di dotazione delle forze dell'ordine, il Presidente non si trattiene dal formulare osservazioni molto severe:

È questo un caso in cui necessità ed urgenza che sorreggono il decreto-legge debbono essere riportate a negligenza o incertezza di Governo e Amministrazione¹⁵⁷.

Nello stesso frangente, con riferimento ad un decreto volto a fronteggiare calamità naturali nel comune di Senise regolarmente emanato, Cossiga rivolge al Presidente del Consiglio rilievi tanto sulla difettosa copertura finanziaria di talune norme quanto sulla mancata indicazione delle ragioni d'urgenza a fondamento del decreto¹⁵⁸.

Quando, nel marzo del 1988, è chiamato ad emanare un decreto relativo ad una pluralità di materie, Cossiga esprime osservazioni di straordinario rilievo per la definizione del ruolo presidenziale in sede di emanazione dei decreti, che intende sottoporre ad un ripensamento generale, supportato anche dalla sentenza n. 302 del 1988, nella quale la Corte aveva pronunciato un monito di rara veemenza contro la prassi della reiterazione dei decreti-legge¹⁵⁹. Osserva il Presidente:

Il decreto-legge, secondo il dettato costituzionale, è adottato dal Governo nella sua esclusiva competenza e sotto la sua responsabilità, in presenza dei presupposti di necessità e di urgenza, e da ciò non possono non derivare particolari vincoli al potere di emanazione conferito al Presidente della Repubblica. Ho perciò provveduto a sottoscrivere il decreto, ma non posso al tempo stesso non richiamare la Sua attenzione sulla opportunità che il Governo proceda ad un approfondito esame delle valutazioni contenute nella recente sentenza della Corte costituzionale 10 marzo 1988 n. 302, in ordine alla legittimità sia della reiterazione dei decreti-legge, sia delle norme in essi

¹⁵⁶ V. Lippolis, *Presidente della Repubblica*, cit., 540.

¹⁵⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 28.7.86 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁵⁸ Lettere del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 19.11.1986 e del 26.1.1987 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁵⁹ C. cost., sent. n. 302 del 1988, n. 6.2 dir.

contenute che dispongano la salvezza degli effetti di decreti per i quali sia intervenuta la decadenza¹⁶⁰.

In questa fase del suo settennato, dunque, Cossiga sembra ritagliare per la presidenza un ruolo di mera influenza sulle scelte governative in ordine alla decretazione d'urgenza, così ridimensionamento anche gli interventi più incisivi registrati negli anni precedenti. Si tratta, tuttavia, di una posizione destinata ad essere rapidamente superata, con l'aggravarsi dell'abuso della decretazione d'urgenza.

La medesima intransigenza Cossiga manifestò nei confronti della prassi parlamentare di agganciare alla conversione dei decreti-legge emendamenti di spesa privi di copertura, facendo ricorso al potere di rinvio. A partire dal 1987, egli rinviò una serie di leggi di conversione di decreti-legge, sempre per mancanza di copertura finanziaria¹⁶¹, dando luogo ad alcune importanti innovazioni nella prassi costituzionale: si trattava, infatti, dei primi casi di rinvio di una legge di conversione di un decreto-legge – ipotesi, questa, fino ad allora oggetto di valutazioni discordanti in sede dottrinale, in ragione della brevità del termine per la conversione del decreto che avrebbe determinato l'impossibilità di un'ulteriore delibera e la sua conseguente decadenza¹⁶².

Nel rinvio del febbraio del 1987 Cossiga contestò le maggiori spese introdotte attraverso emendamenti approvati in sede di conversione parlamentare, privi della necessaria copertura finanziaria¹⁶³; il decreto oggetto della legge rinviata nel febbraio dell'87 venne quindi reiterato dal Governo, ma, pervenuta la nuova legge di conversione al Presidente per la promulgazione, egli ritenne di rinviarla anche in questo caso, per i medesimi profili di legittimità¹⁶⁴. La stessa dinamica si sarebbe ulteriormente ripetuta per una terza volta, sino al rinvio del dicembre dello stesso anno¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 14.3.1998 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁶¹ Sui profili specifici delle contestazioni mosse dal Presidente si rinvia a G. Giovannetti, *Capo dello Stato e controllo della finanza pubblica. La prassi del Presidente Cossiga*, in *Quad. cost.*, 2/1992, 352 ss.

¹⁶² Cfr. M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale*, cit., 227-231.

¹⁶³ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (19.2.1987).

¹⁶⁴ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (17.4.1987).

¹⁶⁵ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (28.12.1987).

L'intransigenza mostrata da Cossiga nei confronti della prassi parlamentare di agganciare alla conversione dei decreti-legge emendamenti di spesa privi di copertura finanziaria traeva origine dal personale convincimento del Presidente di contrastare le prassi invalenti nell'ambito della decretazione d'urgenza. Tuttavia, nel caso in esame egli trovò sostegno nelle accurate note della Ragioneria Generale dello Stato, trasmesse dalla Presidenza del Consiglio al Presidente della Repubblica, con le quali si dava conto degli oneri derivanti dagli emendamenti parlamentari e del contrario parere governativo espresso su questi. La Ragioneria concludeva le sue note in proposito:

Sulla base delle osservazioni sopra indicate appaiono di tutta evidenza le implicazioni finanziarie che il provvedimento comporta in palese violazione del disposto di cui all'art. 81 della Costituzione. Codesta Presidenza è dunque pregata di assumere al riguardo le occorrenti iniziative nelle competenti sedi politiche¹⁶⁶.

L'invio della nota ministeriale si deve ad un importante mutamento nella prassi dei rapporti tra esecutivo e Capo dello Stato, che risale all'ottobre del 1985, quando Cossiga, nel promulgare la legge sul riordino della Ragioneria generale dello Stato, aveva sollecitato il Governo a «collegare al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, oltre le competenti Commissioni parlamentari, anche il Servizio Affari giuridici e costituzionali del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica»¹⁶⁷. Nel caso di specie, tuttavia, il Governo accompagnava la nota tecnica con un esplicito invito ad esercitare il potere di rinvio, esercitando una pressione non comune sul potere presidenziale di rinvio.

Occorre considerare che una nota del medesimo tenore era stata inviata al Presidente della Repubblica nel marzo del 1987, con riferimento ad una legge sul trattamento economico del personale militare. In quel caso, tuttavia, Cossiga non aveva ritenuto di dar corso al rinvio, limitandosi a formulare delle osservazioni in sede di promulgazione¹⁶⁸.

La stessa dinamica si sarebbe riproposta in altre occasioni: nel luglio

¹⁶⁶ Lettera del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica del 19.2.1987 (in ASPR (A.C.), f. 6).

¹⁶⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.10.1985 (ASPR (A.C.), f. 11).

¹⁶⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.3.1987 (ASPR (A.C.), f. 11).

del 1988, quando Cossiga si risolse a rinviare alle Camere una legge di applicazione di un regolamento comunitario in materia di quote-latte¹⁶⁹, ritenuta carente di copertura finanziaria sulla base di una nota in tal senso della Ragioneria generale dello Stato, nonché contrastante con la normativa comunitaria sulla base di un avviso formulato dalla Commissione europea al Governo italiano, nel quale si invitava ad astenersi dall'approvazione delle misure all'esame delle Camere¹⁷⁰; quindi nel luglio del 1989 e nell'ottobre del 1991, quando sarà di nuovo la Ragioneria generale dello Stato a sollecitare il rinvio presidenziale per sanzionare emendamenti di spesa introdotti in sede di conversione di un decreto-legge¹⁷¹.

Si riproponeva, così, la questione del ruolo del Governo nel potere di rinvio: messa rapidamente a tacere da Einaudi in sede di prima applicazione dell'istituto, la tentazione governativa di appropriarsi del potere di rinvio non era definitivamente sopita, se pressioni in tal senso erano riemerse già durante la presidenza Leone, sconfitte più per la scarsa disponibilità di Leone a ricorrere al rinvio che per una volontà di difesa delle prerogative presidenziali. Qui, invece, emerge una sintonia tra Capo dello Stato e Governo che si fonda su diverse e convergenti motivazioni: l'intesa personale tra Cossiga e Craxi, senz'altro, ma anche la più generale convinzione di Cossiga della necessità di rafforzare le potestà dell'esecutivo e, parallelamente, sradicare prassi parlamentari non più tollerabili. L'evoluzione della presidenza Cossiga a partire dal 1990, e lo scontro con Parlamento e Governo che ne sarebbe scaturito, avrebbe comunque restituito al potere di rinvio la sua consueta identità, di controllo e freno presidenziale dell'indirizzo politico legislativo di Governo e maggioranza, isolando ed interrompendo una prassi che avrebbe potuto implicare una significativa trasformazione nell'interpretazione del potere di rinvio.

Nel periodo 1985-1990, l'attività di Cossiga di controllo e freno sulla produzione normativa di rango legislativo di Governo e Parlamento è intensissima e prende corpo tanto nei rinvii fin qui ricordati quanto nelle altre attività di interposizione presidenziale. Nei primi cinque anni del

¹⁶⁹ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (1.7.1988).

¹⁷⁰ Cfr. la nota della Ragioneria generale dello Stato, s.d., e la lettera della Direzione generale dell'agricoltura della Commissione delle Comunità europee, del 20.6.1988 (entrambe in ASPR (A.C.), f. 7).

¹⁷¹ Nota della Ragioneria generale dello Stato del 27.7.1989 (ASPR (A.C.), f. 7); Nota della Ragioneria generale dello Stato del 22.10.1991 (ASPR (A.C.), f. 8).

proprio mandato, al diniego dei decreti-legge e ai rinvii adottati, egli intervalla decine di lettere con osservazioni espresse in sede di promulgazione di leggi o di emanazione di decreti-legge e decreti legislativi, perfino con riferimento ad una legge costituzionale¹⁷², utilizzando tali strumenti per svariate finalità.

Di massimo rilievo per la comprensione della funzione attribuita a Cossiga all'attività informale di interposizione nella funzione legislativa è la vicenda relativa alla legge n. 400 del 1988. Nell'agosto del 1988 il Parlamento licenzia la legge di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'attività di Governo. Si tratta, come è noto, di uno dei passaggi più significativi degli sforzi per la riforma delle istituzioni repubblicane nel senso della "governabilità", da tempo segnalato come essenziale e posto dal Presidente del Consiglio De Mita quale condizione imprescindibile al momento della fiducia al suo Governo¹⁷³. Il Presidente della Repubblica è in piena sintonia con l'esigenza di riforma dell'apparato di Governo; ma percepisce anche che la normativa approvata assumerà una funzione di integrazione costituzionale: per questo, egli avverte la necessità di esplicitare i limiti costituzionali dell'interpretazione costituzionale e dell'integrazione legislativa, e più in generale di contribuire ad un processo storico di riforma delle istituzioni:

Non posso peraltro non manifestare la mia preoccupazione per la presenza in tale riforma di alcune disposizioni di interpretazione della Costituzione, che possono essere fonte di dubbi e incertezze all'atto della loro concreta applicazione. Il livello di astrazione delle norme costituzionali è certamente tale da permettere varie interpretazioni, ma resta fermo che la Costituzione italiana è una costituzione di tipo rigido, che non ammette modificazioni o integrazioni introdotte con legge ordinaria¹⁷⁴.

Le osservazioni presidenziali convergono, in particolare, sul tentativo

¹⁷² Cfr. lettera del Presidente della Repubblica al Ministro di Grazia e Giustizia del 16.1.1989 (ASPR (A.C.), f. 11), relativa alla legge costituzionale n. 1 del 1989, con cui il Presidente fa osservare la non autonoma funzionalità di tale normativa, attesa anche l'abrogazione in via referendaria della normativa precedentemente vigente. Il Governo, come noto, darà il via all'approvazione di una legge ordinaria contenente le norme di procedura relative al perseguimento dei reati ministeriali.

¹⁷³ Sia consentito rinviare ad A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. Soc.*, 2/2002, 243 ss.

¹⁷⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.8.1988 (ASPR (A.C.), f. 11).

di regolare il potere di decretazione d'urgenza attraverso una normativa «che appare, per un verso, ripetitiva di norme contenute nella Costituzione e, per altro verso, di non eccessiva utilità», perché poste con fonte di rango pariordinato al decreto-legge, pertanto destinate ad essere disattese nella prassi.

Una critica molto decisa è rivolta anche alla formalizzazione dell'assenso del Consiglio dei Ministri all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia. Nella lettura di Cossiga, infatti, la prassi della delibera collegiale rivestiva il carattere di un «mero consenso sul piano politico, non quello di presupposto autorizzativo in senso tecnico-giuridico». L'intento del Capo dello Stato è, qui, quello di accentuare «la particolare e diversa posizione riconosciuta al Presidente del Consiglio dei ministri rispetto agli altri componenti del Governo», così come «il ruolo ... attribuitogli dalla Costituzione, che la legge ora promulgata intende sottolineare».

La stessa tendenza a sopravvalutare la posizione del Presidente del Consiglio rispetto alla collegialità del Governo si riscontra, d'altronde, nell'ulteriore questione sottoposta alle osservazioni presidenziali, relativa alla norma sull'istituzione del vice Presidente del Consiglio: per Cossiga, la scelta di tale figura non può essere condizionata dalla delibera del Consiglio dei Ministri, ma deve essere rimessa al Presidente del Consiglio secondo un procedimento di nomina che contempli un decreto del Presidente della Repubblica.

La replica del Presidente del Consiglio De Mita è altrettanto rilevante. De Mita, infatti, ribatte punto per punto alle osservazioni presidenziali, promuovendo – in sostanza – una diversa interpretazione della normativa costituzionale relativa all'organo di Governo: l'art. 15 della legge n. 400, relativo al potere di decretazione d'urgenza, sarà tenuto dal Governo come «norma direttiva del proprio normale comportamento», e ciò perché – secondo De Mita – essa si pone in continuità non soltanto con l'indirizzo espresso dalla Corte costituzionale e dal Presidente della Repubblica nei già riferiti richiami, ma anche con «i limiti impliciti derivanti dalla interpretazione sistematica delle norme costituzionali» e con i regolamenti parlamentari¹⁷⁵. Con riferimento alla norma sulla posizione della questione di fiducia, rimessa ad una valutazione collegiale del Consiglio dei Ministri, De Mita la riconduce «al fatto che la posizione della questione di fiducia investe comunque il rapporto fiduciario che collega

¹⁷⁵ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 3.9.1988 (ASPR (A.C.), f. 11).

il Parlamento con l'intero Governo». Infine, la scelta di designare il vice Presidente del Consiglio in ambito collegiale indica – ad avviso di De Mita – la «volontà del legislatore di chiudere ogni varco ad interpretazioni dualistiche della direzione del Governo e ad attenuazioni della primazia del Presidente del Consiglio».

Il rilievo conferito da Cossiga alla legge n. 400 è testimoniato, oltre che dall'articolato intervento formulato in sede di promulgazione, anche dall'immediato utilizzo della stessa come parametro nel giudizio su altri interventi normativi, come era già accaduto da parte di Pertini all'indomani dell'approvazione della legge n. 468 del 1978.

Nel messaggio di rinvio del 15 agosto 1990, relativo alla legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, pur non mancando rilievi su possibili vizi di incostituzionalità e sulla qualità della tecnica redazionale, Cossiga contesta la deroga introdotta rispetto al sistema dei rapporti tra ministri impostato dalla legge n. 400, con conseguente disordine nell'impianto organizzativo¹⁷⁶. Nella visione del Presidente, infatti, la legge n. 400 è una legge «di attuazione della Costituzione», e dovrebbe pertanto avere «un carattere organico e, per coerenza con i caratteri propri della nostra Costituzione, un elevato grado di “stabilità”»¹⁷⁷.

L'acquisizione di un valore parametrico da parte della legge n. 400 fa corpo, dunque, con un ampliamento dei contenuti dei messaggi di rinvio¹⁷⁸. Già nel rinvio della legge di riforma dell'ordinamento della professione di avvocato le motivazioni del messaggio si erano concentrate sul «difetto di coordinamento» con la disciplina generale dell'ordinamento forense¹⁷⁹. Ma è con il rinvio della legge sulla protezione civile che il Presidente esplicita la propria “dottrina” di un potere di rinvio esteso alla tutela di esigenze più vaste della sola legittimità costituzionale.

Il messaggio presidenziale di rinvio ... non può essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale, anche perché, rispetto a questi, l'ordinamento prevede il sindacato successivo sulle leggi, dotato di penetrante forza ablativa, che spetta alla Corte costituzionale. Deve ammettersi, quindi – e questo è il mio responsabile convincimento – che i motivi che giustificano

¹⁷⁶ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (15 agosto 1990).

¹⁷⁷ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (15 agosto 1990).

¹⁷⁸ M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale*, cit., 231 ss., con considerazioni prevalentemente critiche.

¹⁷⁹ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (1° agosto 1990).

l'esercizio del potere presidenziale di richiesta di riesame delle leggi, si muovano in un'area che comprende la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, ma anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico, con particolare riguardo all'attuazione della Costituzione e cioè, almeno in parte in quella sfera, che fu autorevolmente definita di "merito costituzionale" ed in ordine al quale è indubitabile la legittimazione politico-istituzionale del Presidente della Repubblica ad avvalersi del potere di rinvio al fine di riesame dal parte del Parlamento¹⁸⁰.

Inoltre, l'art. 15 della legge n. 400, relativo al potere di decretazione d'urgenza, se era apparso a Cossiga troppo debole per contenere la prassi abnorme posta in essere da Governo e Parlamento, finisce comunque per rappresentare un utile strumento a disposizione del Capo dello Stato per il contrasto all'abuso della decretazione d'urgenza, e specialmente della reiterazione dei decreti. Così, quando nel dicembre del 1988 è chiamato ad emanare un decreto in materia di politica energetica, riproduttivo di norme contenute in precedenti decreti, Cossiga, pur optando per l'emanazione, include la disciplina posta dall'art. 15 della l. n. 400 del 1988 tra gli elementi che convergono nel contenimento della reiterazione:

Non posso tuttavia esimermi dal rappresentarLe la necessità che il Governo dedichi attenzione approfondita al tema della reiterazione dei decreti-legge, alla luce delle norme costituzionali sui presupposti, della motivazione della sentenza della Corte costituzionale, poc'anzi richiamata, del divieto imposto al Governo dalla legge 23 agosto 1988 n. 400 di regolare con decreto-legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti e della circostanza che, come risulta anche dalle direttive impartite in materia dalla Presidenza del Consiglio, in assenza di specifiche indicazioni in sede parlamentare o di sopravvenute nuove esigenze, alla mancata conversione nei termini non può non assegnarsi una qualche valenza negativa riguardo alla valutazione governativa sulla straordinarietà dell'urgenza¹⁸¹.

Era stato, d'altronde, lo stesso De Mita, nel carteggio già citato, a rassicurare il Capo dello Stato sulla considerazione che il Governo avrebbe

¹⁸⁰ Messaggio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione (15 agosto 1990).

¹⁸¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.12.1988 (ASPR (A.C.), f. 24).

tributato alla legge n. 400. Non può stupire, perciò, se Cossiga, in questa occasione, rammenti al Presidente del Consiglio l'impegno allora formulato:

nella Sua lettera del 3 settembre 1988, Ella assicurò che il Governo avrebbe interpretato rigorosamente l'art. 15 come norma direttiva del proprio normale comportamento in materia, in aderenza all'indirizzo manifestato dalla Corte costituzionale¹⁸².

Le critiche del Presidente colgono nel segno. Per uscire dall'angolo, De Mita addossa parte delle responsabilità alla maggioranza parlamentare ed all'inadeguatezza dei procedimenti parlamentari per il rapido esame dei decreti:

Al di là del caso specifico, va certamente condivisa, Signor Presidente, la Sua preoccupazione che la rilevanza e la delicatezza di questa problematica impongono il massimo sforzo del Governo per ottenere la pronuncia del Parlamento sui decreti-legge entro i limiti costituzionali. Ma si tratta di un impegno, che pur riguardando certamente in modo prioritario il Governo, non può non coinvolgere anche i Gruppi parlamentari, poiché, allo stato, forse non è sempre corretto desumere dall'inerzia del Parlamento una valutazione comunque negativa sul decreto-legge in conversione¹⁸³.

L'abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza rappresenta, in questo frangente della storia repubblicana, una delle principali disfunzioni del sistema istituzionale. Le iniziative intraprese dal Presidente Cossiga per contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza nei limiti della Costituzione sollecitano parallele iniziative politiche, che individuano nel Presidente della Repubblica il garante dell'equilibrio costituzionale: nel maggio del 1989, in piena crisi di governo, di fronte alle notizie sulla adozione di un decreto-legge da parte del Consiglio dei Ministri, il segretario del partito comunista, Achille Occhetto, scrive al Capo dello Stato per sostenere l'illegittimità del ricorso alla decretazione d'urgenza da parte di un Governo dimissionario:

L'insieme di queste considerazioni porta necessariamente a concludere che un governo che non sia nel pieno dei suoi poteri non può compiere un atto

¹⁸² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.12.1988 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁸³ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 30.12.1988 (ASPR (A.C.), f. 24).

come quello iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri di domani. Si arriverebbe al paradosso istituzionale e politico che la crisi di governo renderebbe possibile al governo di agire in stato di "irresponsabilità" nei confronti del Parlamento: cosicché le dimissioni di un ministero anziché delimitare i poteri del governo secondo la prescrizione costituzionale sospenderebbero di fatto i poteri del Parlamento. Un precedente del genere, insomma, instaurerebbe una prassi per cui un governo potrebbe essere indotto a dimettersi per decretare, al riparo dal Parlamento, proprio sulle materie più importanti e controverse¹⁸⁴.

La risposta di Cossiga è tempestiva: già il giorno successivo egli replica ad Occhetto, appoggiando l'operato del Governo e configurando in senso molto restrittivo i poteri presidenziali in sede di emanazione, anche soprassedendo rispetto ad alcune esigenze da lui stesso avanzate nella dialettica riservata con l'esecutivo:

Il sindacato sulla sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 77 della Costituzione – casi straordinari di necessità ed urgenza – in ordine ai provvedimenti adottati dal Governo nella forma del decreto-legge è espressamente attribuito al Parlamento. E al Parlamento compete, in ogni caso, di deliberare sulla opportunità e sul merito di essi. Al Capo dello Stato spetta dunque di esercitare il controllo di legittimità esclusivamente rispetto ad atti eversivi dell'ordinamento o ad atti le cui conseguenze istituzionali non potrebbero essere riparate neppure dal Parlamento in sede di diniego di conversione. D'altra parte, la norma costituzionale, allorché dispone che i provvedimenti vengono adottati dal Governo sotto la sua responsabilità, non si riferisce alla sola responsabilità politica di fronte al Parlamento, ma anche, certamente, alla responsabilità giuridica che il Governo assume con la sua iniziativa e che diventa sanzionabile, tra l'altro, attraverso il diniego di conversione. La circostanza, pertanto, che i provvedimenti siano adottati dal Governo dimissionario non esclude che questi siano ugualmente imputabili al Governo e che di essi possa essere chiamato a rispondere. Tanto è vero che il ricorso alla decretazione d'urgenza anche in periodo di crisi corrisponde ad una costante prassi costituzionale. Va inoltre sottolineato che la previsione, da parte delle norme costituzionale, della apposita convocazione delle Camere, anche se sciolte, per deliberare sulla conversione di provvedimenti d'urgenza, conferma che al Parlamento compete in ogni caso di pronunciarsi sui presupposti di costituzionalità dei provvedimenti e sul merito di essi. E che

¹⁸⁴ Lettera del segretario generale del Partito comunista italiano al Presidente della Repubblica del 25.5.1989 (ASPR (A.C.), f. 24).

tale essenziale controllo sull'azione di Governo non viene meno per il fatto che si tratti di Governo dimissionario¹⁸⁵.

Nella replica ad Occhetto, dunque, risuonano tutti i motivi tipici della posizione espressa da Cossiga in questa prima fase del suo settennato, caratterizzata da un indirizzo di maggiore deferenza nei confronti delle valutazioni governative sulla scelta di ricorrere al decreto-legge, limitando il proprio intervento ai casi di «eversione», pur ricorrendo in numerose occasioni ad osservazioni critiche rispetto alla prassi della reiterazione dei decreti. Un orientamento destinato a cadere nel giro di poche settimane.

Nel luglio del 1989, infatti, Cossiga sarebbe tornato ad opporre il proprio diniego alla emanazione di un decreto-legge sul personale dell'Anas, il cui schema gli era stato sottoposto dal Governo dimissionario. La *querelle* sul decreto relativo all'Anas, così come su di un secondo decreto relativo al personale della scuola, era stata aperta da una lettera del Segretario generale al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, in cui si preannunciava un intervento del Presidente:

Mi corre l'obbligo di precisarti che il Presidente della Repubblica mi ha specificamente incaricato di rappresentarti le sue preoccupazioni per l'attuale stato di funzionamento delle istituzioni governative in regime di crisi e il suo timore che ci si stia avviando a modi poco rigorosi di dare attuazione a fondamentali principi costituzionali, in particolare in tema di rapporti tra i supremi organi costituzionali, tanto da rendere ipotizzabile un suo intervento, quale capo dello Stato, nell'esercizio della sua più alta funzione, che è quella di garante dell'ordinamento costituzionale¹⁸⁶.

Facendo seguito a questo avviso, Cossiga giustificava il proprio diniego alla emanazione del decreto sull'Anas e le osservazioni critiche riservate al decreto sulla scuola, pur regolarmente emanato, attraverso considerazioni attinenti non tanto al ruolo del Presidente sulla valutazione della sussistenza dei presupposti, quanto ai poteri del Governo dimissionario, in parziale correzione dell'opinione espressa in replica alle richieste del segretario del principale partito di opposizione:

¹⁸⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al segretario generale del Partito comunista italiano del 26.5.1989 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁸⁶ Lettera del Segretario generale della Presidenza della Repubblica al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'1.7.1989 (ASPR (A.C.), f. 24).

Resta, peraltro, il problema in generale della decretazione di urgenza da parte del Governo dimissionario [...]. Al riguardo è da premettere che deve certamente ritenersi legittima in via di principio l'adozione di decreti legge da parte del Governo anche dopo la presentazione delle dimissioni, non perché l'adozione dei decreti legge rientri nella gestione di affari correnti, cui in via generale è limitata l'attività del Governo dimissionario, ma perché nell'ordinamento costituzionale non possono configurarsi situazioni di assoluta mancanza di poteri ed è perciò necessario ammettere che vi siano in ogni momento mezzi e strumenti per far fronte a circostanze di particolare emergenza anche attraverso l'adozione di norme aventi valore di legge ordinaria. Rimango parimenti fermo nella opinione che in via generale il giudizio sulla urgenza e sulla necessità è nel merito un giudizio di natura politica che rientra nei poteri di indirizzo propri del Governo ed il cui controllo spetta al Parlamento. Il riconoscimento del potere del Governo dimissionario di emanare decreti legge si pone però in ogni caso come eccezione alla limitazione dei poteri del Governo durante la crisi. L'esercizio di tale potere richiede, perciò, una attenta considerazione da parte del Capo dello stato, nell'adempimento dei suoi doveri di garanzia dell'ordinato svolgimento delle funzioni attribuite ai vari organi costituzionali¹⁸⁷.

Ma il passo di maggiore interesse della missiva presidenziale è quello successivo, nel quale Cossiga prefigura la svolta ormai imminente nel proprio atteggiamento in sede di emanazione dei decreti-legge – e, più in generale, rispetto al proprio ruolo nella crisi istituzionale. Qui, Cossiga lascia ventilare una riespansione dei poteri presidenziali, giungendo fino all'esplicita menzione di un «potere di riserva» attribuito al Capo dello Stato:

Quando la decretazione d'urgenza da parte del Governo dimissionario, per qualità o per quantità, tenda ad affievolire la distinzione tra Governo nella pienezza delle funzioni e Governo dimissionario, i doveri del Capo dello Stato non possono non assumere una diversa intensità e il controllo, da parte sua, non può non diventare di più penetrante incisività, a tutela dei fondamenti stessi dell'ordinamento costituzionale, la cui ripartizione dei poteri rischia di essere profondamente alterata. D'altra parte, la Costituzione attribuisce al Governo il potere di emanare provvedimenti provvisori aventi valore di legge, sotto la sua responsabilità, ma con le dimissioni viene meno ogni forma di responsabilità politica del Governo nei confronti del Parla-

¹⁸⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.7.1989 (ASPR (A.C.), f. 24). Un primo commento in G. GUIGLIA, *Ancora un intervento del Presidente della Repubblica in tema di decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 3/1989, 546 ss.

mento, residuando solo quella dei casi estremi che integrano le ipotesi di reato ministeriale. Va anche considerato che se il Governo è ristretto nell'esercizio delle sue competenze, anche il Parlamento, che pur mantiene integri i poteri di controllo sui singoli provvedimenti normativi, tuttavia è limitato nella sua capacità di controllo sul Governo, sotto il profilo dell'accertamento delle responsabilità. In questa situazione non può non entrare in gioco, a tutela della Costituzione, il potere di riserva che l'ordinamento conferisce al Presidente della Repubblica qual Capo dello Stato, specie in quanto tardivo sarebbe l'intervento di altri organi dello Stato, anche essi investiti di una funzione di controllo della legittimità degli atti di Governo¹⁸⁸.

Coerentemente con questa premessa, Cossiga concludeva la propria lettera estendendo la propria "tutela" sul potere di decretazione d'urgenza del Governo dimissionario: impone infatti al Governo di accompagnare ogni ulteriore decreto con un'apposita «nota analitica esplicativa degli estremi della straordinaria necessità e urgenza», in assenza della quale avrebbe ritenuto «legittimo il puro e semplice rifiuto di emanazione del decreto-legge»¹⁸⁹.

Ma gli strumenti del diniego di emanazione e dell'emanazione dei decreti-legge con osservazioni non servono a Cossiga soltanto per sollecitare un riordino delle prassi di produzione normativa; egli vi ricorre in numerose occasioni per entrare nel merito delle scelte sostanziali compiute dal Governo. Il caso più interessante riguarda il decreto-legge destinato a fronteggiare il pericolo di decorrenza dei termini per la custodia cautelare in carcere di molti degli imputati in un processo per reati mafiosi. In una lunga lettera al Ministro di Grazia e Giustizia Giuliano Vassalli, Cossiga esprime la propria opinione sull'indirizzo da tenere:

In via generale, ogni allungamento dei termini di custodia cautelare, in conseguenza della durata del processo, non può essere guardato con favore da chi auspica una evoluzione del nostro ordinamento in senso moderno e garantista, come è, d'altronde, prefigurata dal nuovo codice di procedura penale [...]. Ciò che mi preoccupa, al di là del caso specifico, è la considerazione che in questo modo non si contrasta, ma in qualche misura si finisce per agevolare una disposizione mentale a considerare normali le eccezioni

¹⁸⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.7.1989 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁸⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.7.1989 (ASPR (A.C.), f. 24). Un primo commento su queste vicende, ricostruite attraverso fonti giornalistiche, in V. Lippolis, *Presidente della Repubblica*, cit., 534 ss.

anche ai diritti fondamentali, che purtroppo, negli ultimi anni, ha iniziato a diffondersi nella cultura e nella pratica giuridica¹⁹⁰.

Conseguentemente, nella visione di Cossiga, appariva preferibile dare corso ad una legislazione eccezionale per fronteggiare la recrudescenza di fenomeni criminali:

Ove si tenga conto dei guasti che possono involontariamente introdursi nella cultura e nella prassi giuridica, ritengo, in astratto, che sarebbe molto meno pericoloso adottare e applicare una temporanea normativa eccezionale, piuttosto che introdurre a cascata eccezioni o, peggio ancora, lasciare che, in via di fatto, si diano applicazioni distorte alle norme dell'ordinario regime penale e di polizia giudiziaria [...]. Tutti sappiamo che vi possono essere dei momenti della storia di un Paese in cui, per tempi limitati, per fenomeni circoscritti o per zone di territorio determinate, le esigenze di una piena applicazione dei principi dello Stato di diritto possono cedere il passo, sempre ovviamente nelle forme costituzionali legittime, alle esigenze straordinarie di difesa dello Stato tout-court¹⁹¹.

Nel gennaio del 1990, Cossiga emana il decreto-legge Martelli sull'immigrazione, ma formula osservazioni in merito ai presupposti di necessità ed urgenza:

Innanzitutto il decreto, ancora una volta, non adempie alle prescrizioni dettate dalla legge sulla disciplina dell'attività di Governo in ordine alla precisa indicazione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che giustificazione l'adozione del decreto. Le indicazioni contenute a tale riguardo nello schema di decreto non rappresentano, infatti, che la riproduzione della formula costituzionale. Non posso inoltre non richiamare la Sua attenzione sulla circostanza che lo schema di decreto è stato sottoposto alla mia firma una settimana dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri, con ciò contraddicendo in fatto con la valutazione compiuta dal Governo sull'urgenza dell'entrata in vigore della normativa. La decretazione di urgenza non può essere considerata come una anomala forma di esercizio della iniziativa legislativa del Governo e il presupposto dell'urgenza ritengo che non

¹⁹⁰ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro di Grazia e Giustizia del 12.9.1989 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁹¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro di Grazia e Giustizia del 12.9.1989 (ASPR (A.C.), f. 24), con implicito riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 1982.

debba dunque essere misurato rispetto ai tempi del procedimento legislativo delle Camere, ma con esclusivo riguardo alla materia da regolare¹⁹².

La questione si ripropone immutata nel mese successivo. A Cossiga, secondo cui si rafforza

il convincimento che la decretazione d'urgenza, in aperto contrasto con i principi costituzionali in materia, sia ormai sempre più utilizzata come anomala e rapida forma di esercizio della iniziativa legislativa piuttosto che come strumento per far fronte in via immediata a improvvise emergenze¹⁹³,

risponde il Presidente del Consiglio Andreotti, proponendo di imporre normativamente l'obbligo per le Camere di pronunciarsi in un senso o nell'altro entro il termine dei 60 giorni¹⁹⁴, in tal modo formalizzando un criterio introdotto con una contestata interpretazione del Presidente della Camera dei deputati proprio in occasione del dibattito sulla conversione del decreto Martelli.

L'attività presidenziale in questa materia ha ormai cadenza frequente: dinanzi alla legge di conversione del decreto-legge in materia di dirigenza pubblica, al quale le Camere, in sede di conversione, introducono norme ulteriori, illegittime sotto diversi profili ed estranee al contenuto del decreto, il Presidente è costretto a promulgare, pena la scadenza dell'intero decreto. Formula però al Governo i suoi rilievi:

Ritengo mio dovere informarLa che non posso non incominciare a chiedermi se la evidente mancanza degli estremi di urgenza e di necessità non integri gli estremi di quella assoluta mancanza dei presupposti nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza che può far sorgere nel Presidente della Repubblica, al limite, il diritto non a chiedere il solo riesame ma ad opporre il rifiuto assoluto di emanazione¹⁹⁵.

Ancora più duri i toni utilizzati nel maggio del 1990, in occasione della emanazione di un decreto già più volte reiterato, quando Cossiga

¹⁹² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.1.1990 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁹³ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 6.2.1990 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁹⁴ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 12.2.1990 (ASPR (A.C.), f. 24).

¹⁹⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 28.2.1990 (ASPR (A.C.), f. 11).

arriva a rilevare in ciò «un vero e proprio sovvertimento delle fonti di produzione giuridica fissate dalla Costituzione»¹⁹⁶.

Minore sotto il profilo quantitativo, ma altrettanto interessante e gravida di implicazioni, l'azione intrapresa da Cossiga con riferimento alla produzione normativa tramite legislazione delegata, specie in considerazione della rarità di iniziative in questo senso da parte dei suoi predecessori¹⁹⁷.

Subito dopo l'approvazione della legge n. 400, Cossiga preme per un'applicazione rigorosa dell'art. 14, con riferimento al termine dei venti giorni dalla scadenza della delega imposti per la presentazione al Presidente della Repubblica. Secondo Cossiga, l'esclusione del controllo preventivo della Corte dei Conti sui decreti-legge, operata dalla medesima legge n. 400, avrebbe reso più incisivo il ruolo del Presidente in sede di emanazione¹⁹⁸. Conferma questa interpretazione del potere presidenziale di emanazione dei decreti legislativi il successivo diniego di emanazione di un decreto legislativo recante norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta, i cui contenuti non erano stati tutti sottoposti al vaglio della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ritenuto dal Presidente obbligatorio¹⁹⁹. Il Ministro Maccanico replicava ritenendo che la Commissione avesse pienamente discusso dei contenuti del decreto, modificato rispetto alla versione originaria solo per profili formali, ed insistendo, pertanto, per l'emanazione del decreto²⁰⁰. Anche questo, come tutti gli altri poteri presidenziali di interposizione nell'indirizzo legislativo, era destinato a subire – nel biennio 1991-1992 – intensificazioni e trasformazioni.

¹⁹⁶ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.5.1990 (ASPR (A.C.), f. 11).

¹⁹⁷ Si registrano, in proposito, le osservazioni di Gronchi sul decreto legislativo sull'edilizia popolare (cfr. il carteggio con il Ministro dei Lavori Pubblici del dicembre '58-gennaio '59, ASPR (A.C.), f. 25); le osservazioni di Segni su di un decreto legislativo su tariffe e dazi doganali, ritenuto privo di copertura finanziaria (cfr. il carteggio con il Ministro delle Finanze intercorso tra l'agosto '62, il marzo ed il maggio '63, ASPR (A.C.), f. 25); nonché le osservazioni di Pertini sul decreto legislativo per la disciplina dell'Agenzia per l'assistenza al volo (Lettera del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 25.3.1981, ASPR (A.C.), f. 25).

¹⁹⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.11.1988 (ASPR (A.C.), f. 25).

¹⁹⁹ Lettera del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica al Ministro per gli affari regionali del 5.5.1989 (ASPR (A.C.), f. 25).

²⁰⁰ Lettera del Ministro per gli affari regionali al Segretario Generale della Presidenza della Repubblica del 30.6.1989 (ASPR (A.C.), f. 25).

Ispirata a maggiore deferenza è invece l'interposizione presidenziale in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi: pur ricorrendo con frequenza tanto alle consuete osservazioni accompagnate alla firma quanto alla richiesta di riesame, Cossiga non volle però spingere tale strumento fino alle conseguenze estreme cui l'aveva condotto Segni, specie nei confronti del Governo Moro²⁰¹. Tanto che già in una prima occasione, concludeva la propria richiesta di riesame specificando:

Le posso fin d'ora comunque assicurare che ove il Governo dovesse confermare la sua precedente deliberazione provvederò senz'altro alla emanazione del decreto di autorizzazione alla presentazione²⁰².

Inutile dire che questa linea ricostruttiva ispirata alla deferenza sarebbe venuta meno nel corso del settennato.

8. "Picconate" presidenziali: Cossiga nel biennio 1991-1992

Il biennio 1991-1992 rappresenta, nel settennato di Cossiga, un momento per molti versi eccezionale. Nel manifestarsi della crisi del sistema politico, il Presidente enfatizza la propria natura polemica ed il carattere irrituale di molti dei suoi interventi pubblici. Di questo approccio, al limite della rottura costituzionale, le esternazioni irrituali ed i messaggi alle Camere sono la manifestazione più nitida²⁰³; nel famoso messaggio del giugno 1991, sulle riforme istituzionali, si percepisce tutta la portata polemica del nuovo corso della presidenza, improntato ad una retorica populista ed antipartitica e al desiderio di ripensare i fondamenti di legittimazione del sistema politico repubblicano²⁰⁴. Le reazioni critiche di diversi partiti italiani – con le prime accuse di attentato alla Costituzione²⁰⁵ – avrebbero ulteriormente esasperato il clima politico.

Con riferimento all'interferenza presidenziale nella funzione legislativa, si osserva un evidente incremento quantitativo nel ricorso agli stru-

²⁰¹ Cfr., *supra*, § 4.

²⁰² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 26.1.1987 (ASPR (A.C.), f. 15).

²⁰³ A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma d governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 2/1992, 191 ss.

²⁰⁴ Messaggio alle Camere ai sensi dell'art. 87 della Costituzione (26.6.1991).

²⁰⁵ Innovando rispetto alla prassi maturata, e assecondando gli auspici presidenziali, le Camere decisero di discutere il messaggio presidenziale (in precedenza, il Messaggio

menti interdittivi e una decisa radicalizzazione dei toni. Tuttavia, i temi e gli obiettivi generali perseguiti attraverso questi strumenti non mutano rispetto all'attività svolta nel primo quinquennio, nel quale Cossiga ha già posto tutti i problemi sui quali sarebbe tornato nell'ultimo scorcio del proprio mandato. È, questo, un dato che invita a correggere, almeno in parte, la diffusa rappresentazione di una presidenza spaccata in due periodi da una rottura difficilmente spiegabile alla luce di soli dati istituzionali.

Tra il 1991 ed il 1992, Cossiga rinvia alle Camere 14 leggi. Rispetto al periodo precedente, divengono più evidenti le obiezioni di merito, come nel caso del messaggio di rinvio della legge elettorale del Senato, in cui il Presidente si concentrava sul valore giuridico delle «schede bianche»²⁰⁶, o nel caso della legge istitutiva dei giudici di pace, in cui faceva rilevare la «dubbia legittimità costituzionale» di alcune norme e la «carente congruità istituzionale» di altre²⁰⁷. I messaggi si allungano significativamente e divengono prolissi; lo stile è più coinvolgente e personale. Viene espletata un'interpretazione del potere di rinvio non circoscritto ad esigenze di tutela della legalità costituzionale, ancorché intesa in senso lato, ma esteso alla garanzia della «convenienza istituzionale», della «opportunità e congruenza rispetto all'ordinamento giuridico» e della «ragionevolezza delle disposizioni»²⁰⁸.

Ne è un'evidente testimonianza il messaggio del 13 luglio 1991, di rinvio della legge di riordino del settore farmaceutico, in cui il Presidente

del 6.2.1991, sul CSM, era stato discusso dalle Commissioni parlamentari competenti): il dibattito, che impegnò le Camere per tre giorni, conobbe toni estremamente polemici. Cossiga formulò le proprie rimostranze in una lettera ai Presidenti delle Camere, Nilde Iotti e Giovanni Spadolini, del 25 luglio 1991, con cui li invitava a non recarsi affatto al Quirinale per illustrare l'esito del dibattito parlamentare, censurando perfino la loro conduzione dei lavori d'Aula (ASPR (A.C.), f. 22).

²⁰⁶Messaggio alle Camere a norma dell'art. 74 della Costituzione (16.8.1991). Ma di tenore molto simile è anche il messaggio di rinvio della legge sulla ricompensa al valor militare per la Resistenza (25.8.1991) o quello di rinvio della legge che fissava i requisiti per l'accesso alla professione di dottore commercialista (3.1.1992). Anche il messaggio di rinvio della legge sulla riproduzione a colori dei contrassegni di lista nelle schede elettorali (del 28.1.1992), che si fonda sulla tutela del principio costituzionale di libertà del voto, muove considerazioni di merito circa l'effetto visivo di disegni, colori e contrassegni, che avrebbero potuto confondere gli elettori e gli scrutatori.

²⁰⁷ Messaggio alle Camere a norma dell'art. 74 della Costituzione (27.8.1991).

²⁰⁸ Lettera del presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 14.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

Cossiga traveste di costituzionalità valutazioni di merito²⁰⁹. Penetra così, nelle motivazioni dei messaggi di rinvio, il canone argomentativo della ragionevolezza, ricalcando stili appresi dalla giurisprudenza costituzionale: l'Archivio dà conto dell'ampia istruttoria condotta dagli uffici di supporto del Presidente rispetto alle pronunce della Corte costituzionale, ed in particolare rispetto al ricorso allo strumento della ragionevolezza. Un'istruttoria che attesta l'intento presidenziale di porsi sulla scia della Corte, anche in ragione dello spazio di manovra che l'uso del canone della ragionevolezza avrebbe potuto dischiudere al potere presidenziale di rinvio²¹⁰.

Un uso tanto intenso ed innovativo del potere di rinvio non poteva non suscitare conflitti. Quando, nell'aprile del '91, rinvia la legge sull'aumento di organico delle capitanerie di porto per mancata copertura finanziaria delle spese previste per il triennio successivo a quello decorrente dalla approvazione della legge²¹¹ – facendosi così carico di un'esigenza non contemplata nella legislazione di contabilità pubblica – suscita l'inevitabile risentimento degli organi di vertice delle capitanerie di porto: in una lettera della settimana successiva l'ispettore generale prega i singoli comandi «di voler illustrare al personale dipendente i punti salienti del messaggio presidenziale, facendo rilevare, in particolare, come la legge di cui trattasi sia formalmente ineccepibile». Cossiga, stizzito, investe della questione il Ministro della Difesa, invitandolo alle valutazioni di merito.

La più vivace controversia politica e costituzionale sull'interpretazione del potere di rinvio è posta dal rinvio, del gennaio 1992, della legge sull'obiezione di coscienza. Nel rinviare la legge, Cossiga muoveva dalla giurisprudenza costituzionale, ed in particolare dalla sentenza n. 467 del 1991, in cui la Corte aveva rivolto un monito al legislatore al fine di addivenire ad una «razionalizzazione» delle misure sanzionatorie previste. Cossiga vi leggeva tuttavia un richiamo al bilanciamento tra libertà individuale ed altri valori di rilievo costituzionale, quali la difesa della patria, ed il conseguente rigetto di una protezione assoluta della libertà indivi-

²⁰⁹ Messaggio alle Camere a norma dell'art. 74 della Costituzione (13.7.1991).

²¹⁰ G. SCACCIA, *La funzione presidenziale*, cit., 6. Ma già A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi*, cit., spec. 200 ss.

Nel mio *Veti presidenziali* (Roma 2012) ho cercato di dimostrare come le trasformazioni dello stile e delle argomentazioni dei messaggi di veto dei Presidenti americani siano evoluti in stretta connessione con i mutamenti della retorica e dei canoni argomentativi della *Judicial Review*.

²¹¹ Messaggio alle Camere a norma dell'art. 74 della Costituzione (9.4.1991).

²¹² Messaggio alle Camere ai sensi dell'art. 74 della Costituzione (1.2.1992).

duale, che invece la sentenza collocava senz'altro in una posizione di assoluta primazia in una gradazione gerarchica di valori costituzionali. Secondo Cossiga, «il valore costituzionale che si intende tutelare contrasta con valori costituzionali altrettanto rilevanti e degni di protezione»²¹². Si contestava, pertanto, la disciplina delle cause ostative all'accesso al servizio sostitutivo, nonché il meccanismo meramente dichiaratorio della volontà del singolo, non soggetto a controllo; quindi, il mancato coinvolgimento degli obiettori in servizi sostitutivi non armati militari, così come il mancato impiego dell'obietto in caso di guerra; si contestava, infine, che le sanzioni penali previste per l'obiezione totale non fossero coerenti con pronunce della Corte costituzionale in materia.

Nonostante il continuo ancoraggio alle diverse pronunce della Corte costituzionale, Cossiga non intendeva celare le motivazioni ideologiche che lo spingevano al rinvio di una legge pur approvata quasi all'unanimità:

È un problema che può trovare soluzione soddisfacente solo liberandolo dall'ipoteca di una certa cultura della paura e della resa, che non ha mancato tra l'altro in questi anni di tentare di travestire la viltà con i panni della virtù, la resa con quelli della tolleranza, l'accettazione della violenza con quelli dell'impegno di pace, concorrendo così a determinare i fattori per una progressiva de-nazionalizzazione del Paese²¹³.

Il rinvio, con i suoi toni sgradevoli, recava con sé veleni politici destinati a ripercuotersi sul terreno costituzionale. Si manifestò subito l'intenzione della democrazia cristiana e del partito comunista di riapprovare la legge. Ma il rinvio era intervenuto – assieme ad altri del medesimo arco di tempo – in regime di *prorogatio*. Come si è detto, a partire da Gronchi, i Presidenti si erano rigorosamente astenuti dal ricorrere al potere di rinvio in regime di *prorogatio* delle Camere. A valutazioni di opportunità politica, basate sulla tradizionale deferenza nei confronti del Parlamento, si aggiungevano serie perplessità di ordine costituzionale, in ragione dell'efficacia di veto assoluto che il rinvio sarebbe venuto ad acquisire in tali circostanze, anche a causa della perdurante incertezza dottrinale sull'estensione dei poteri delle Camere in regime di *prorogatio*²¹⁴.

²¹³ Messaggio alle Camere ai sensi dell'art. 74 della Costituzione (1.2.1992).

²¹⁴ Nel senso dell'ammissibilità del riesame della legge rinviata da parte delle Camere in regime di *prorogatio*, per primi, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 13 e G. FERRARA, *Il rinvio delle leggi*, cit., 15 ss, 137, 143.

A fronte dell'intenzione di parti dello schieramento parlamentare di convocare le Camere in *prorogatio* per il riesame della legge, Cossiga impegnò gli sforzi degli uffici Quirinale per contestare la spettanza di questo potere: ai numerosi pareri di giuristi raccolti dal Quirinale si contrapponevano altrettanti pareri richiesti dalla Presidenza del Consiglio, nonché interventi di giuristi ed esponenti politici sulla stampa. Mentre per i primi le Camere in regime di *prorogatio* dovevano ritenersi prive di poteri di riapprovazione delle leggi rinviate, per i secondi escludere un potere di riapprovazione in regime di *prorogatio* avrebbe finito per conferire al rinvio presidenziale il valore di un veto assoluto: potere presidenziale di rinvio e potere parlamentare di riapprovazione dovevano invece svolgersi in parallelo²¹⁵.

Per aggirare la ferma opposizione di Cossiga al riesame parlamentare della legge, il Governo Andreotti – tra i primi sostenitori della legge – affacciò l'ipotesi di adottare un decreto-legge sostanzialmente riproduttivo della legge rinviata, eventualmente con l'accoglimento di talune motivazioni del rinvio, consentendo pertanto alle Camere di esaminarlo per la conversione, come unanimemente riconosciuto per le Camere in regime di *prorogatio*. Il Presidente del Consiglio segnalava questa soluzione al Capo dello Stato:

Onorevole Presidente, in relazione alla questione del disegno di legge sull'obiezione di coscienza sul quale il Presidente della Repubblica ha inviato un messaggio sospendendo la promulgazione, ritengo che se, come è opportuno, si mantiene la prassi quasi ininterrotta che a Camere chiuse le sedute sono ipotizzate solo per convertire i decreti-legge, non resti che la via del decreto-legge per investire il Parlamento e consentire anche la presa in considerazione dei rilievi mossi. In tal senso farò proposta nei prossimi giorni al Consiglio dei Ministri. Mi sembra infatti – a parte i dubbi suscitati dalla mancanza di regole al riguardo – che sia difficile accettare l'idea che in iter parlamentare compiuto (oltretutto con voti unanimi o quasi) possa essere inefficace»²¹⁶.

²¹⁵ Propendevano per l'ammissibilità del riesame da parte delle Camere in *prorogatio* i prof. Paladin e Conso. In senso opposto i prof. La Pergola, Fois, Mezzanotte e Motzo (sulla stampa, si espresse contro il riesame in *prorogatio* anche il prof. Manzella: cfr. *La Repubblica*, 5.2.1992). Il Presidente del Consiglio, peraltro, chiedeva omologo parere al prof. Guarino, che concludeva nel senso dei prof. Paladin e Conso (i pareri *pro veritate* sono tutti in ASPR (A.C.), f. 8). Sul problema v. ora F.S. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano 1997, 150-6.

²¹⁶ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica dell'11.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

La replica di Cossiga alla mossa di Andreotti si svolse su un doppio registro, istituzionale e personale. Sotto il profilo istituzionale, egli affidava ad una lunga lettera, resa pubblica, le proprie visioni sulla situazione verificatasi: secondo lo stile inaugurato con il messaggio sulle riforme istituzionali, il Capo dello Stato muoveva dalla preminenza della «sovranità popolare» sulla «sovranità parlamentare» per dedurre che

le competenze della Camere disciolte ... trovano un limite giuridico appunto nel fatto di essere “disciolte” e nel fatto che, essendosi convocati i comizi elettorali affinché il popolo elegga un nuovo Parlamento, la loro legittimazione politica, se non è venuta meno del tutto, è fortemente attenuata e quindi ristretta a quei soli casi in cui l'adozione di atti sia necessaria ed indifferibile [...]. Una volta disciolte le Camere e chiamato il popolo a votare per l'elezione del nuovo Parlamento nazionale, è alla volontà del popolo sovrano ed alla “sovranità” del nuovo Parlamento che occorre dare precedenza assoluta²¹⁷.

Esclusa l'ammissibilità della riapprovazione parlamentare, Cossiga ammetteva la possibilità che il Governo procedesse con un decreto-legge a disciplinare la materia: egli riproponeva, in proposito la dottrina – invero già contraddetta – per cui

il Capo dello Stato può opporre il rifiuto assoluto di emanazione ... solo in caso di inesistenza dell'atto, o quando le lesioni che esso può arrecare all'ordine costituzionale ed alle sfere delle libertà e dei diritti siano tali da non potere essere evitate o sanate nell'ambito del controllo parlamentare in sede di conversione in legge o nell'ambito giurisdizionale, in sede di sindacato dell'atto o di giudizio di responsabilità costituzionale²¹⁸.

Se cedeva sul fronte dell'emanazione del decreto-legge, il Presidente si riservava, tuttavia, il potere di rinviare alle Camere la relativa legge di conversione, scrutinata attraverso un ampio spettro critico, non circoscritto ai «motivi di legittimità formale», ma esteso anche alla «convenienza istituzionale, alla opportunità e congruenza rispetto all'ordinamento giuridico od alla ragionevolezza delle disposizioni»²¹⁹.

²¹⁷ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 14.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8). La lettera prosegue con passaggi più oscuri, dal sapore spiccatamente antipolitico.

²¹⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 14.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

²¹⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 14.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

Quindi, un'ulteriore lettera ad Andreotti di solo due giorni successiva univa alle ragioni di ordine politico e giuridico della propria condotta, osservazioni di ordine personale: Cossiga si dispiaceva degli attacchi di cui era stato fatto oggetto da parte del mondo cattolico²²⁰, e concludeva:

Per correttezza ti debbo dire che non comprendo i motivi per i quali il Presidente del Consiglio dei Ministri, in una situazione così delicata, insista così fortemente per la sollecita approvazione di una controversa legge che, oggettivamente, solleva tanti dubbi e tanti problemi. Comprendo bene quali possano essere gli interessi e le aspirazioni, riferite anche ad autentici valori, di parte del mondo cattolico e della sinistra. Ma non vedo perché si debbano creare delicati problemi di ordine politico e di ordine istituzionale e non attendere invece al massimo due o tre mesi, anche per rispetto del corpo elettorale, che ormai è stato convocato per eleggere nuove Camere, che, non credo di questo si possa dubitare, saranno molto probabilmente profondamente differenti dalle precedenti²²¹.

In una replica manoscritta, Andreotti esplicitava i propri sentimenti di amicizia per Cossiga e conveniva col Presidente²²². Ma mente Cossiga lavorava per sfaldare la compattezza della maggioranza di sostegno al Governo, Andreotti guardava di buon occhio la convocazione delle Camere per la riapprovazione: le Camere si erano infatti autoconvocate, ai sensi dell'art. 62 Cost., per l'esame del provvedimento rinviato. Il Presidente della Camera dei deputati, Nilde Iotti, esplicitava in Aula la linea emersa anche in Giunta per il Regolamento, nel senso di ritenere competenti le Camere in regime di *prorogatio* ai fini della riapprovazione di una legge rinviata in casi di urgenza²²³; ma il disaccordo di molti gruppi parlamentari alla prosecuzione dell'esame avrebbe sospeso la procedura: ci

²²⁰ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 16.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8): "Non posso chiudere questa lettera senza parteciparTi la mia profonda preoccupazione per il tono di crociata che autorità ecclesiastiche ed ambienti cattolici hanno voluto dare alla campagna a favore di questa legge e la mia profonda amarezza, di cattolico e di democratico, per essere fatto oggetto di attacchi e di insinuazioni che mi inducono a temere che siano passati nel nostro Paese i tempi della pace religiosa voluta da Don Sturzo e De Gasperi".

²²¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 16.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

²²² Lettera manoscritta del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 16.2.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

²²³ Atti parlamentari, Camera dei deputati, 12 marzo 1992.

si limiterà ad affermare la piena applicazione del procedimento abbreviato del *repechage* sulle leggi rinviate a Camere sciolte²²⁴.

L'intransigenza del Presidente aveva convinto il Governo a desistere anche dall'intenzione di procedere con un decreto-legge, specie per la mancanza del sostegno di alcuni partiti della coalizione. Ma la vicenda aveva incrinato pesantemente i rapporti tra Cossiga ed Andreotti: il 16 marzo 1992 Cossiga si risolse ad esplicitare ad Andreotti il proprio fastidio, in una lettera ufficiale ma dal tono personale, in cui – lamentando la propria «solitudine istituzionale, politica e personale» – lo accusava pesantemente di averlo delegittimato ed attaccato in modo eccezionale e gravissimo²²⁵. Una parziale pacificazione tra i due si sarebbe comunque avuta²²⁶, ma nell'ambito di un progressivo isolamento di Cossiga, sancito anche dalle sue dimissioni anticipate.

Pochi giorni più tardi le Camere avrebbero affermato il proprio diritto di riapprovare una legge rinviata in regime di *prorogatio*, approvando la legge sulla cessazione dell'impiego dell'amianto²²⁷.

Il biennio 1991-1992 non fa registrare soltanto un'intensificazione dell'esercizio del potere di rinvio delle leggi: lievita parallelamente l'uso degli altri strumenti di interposizione presidenziale, con particolare riferimento al contrasto alla decretazione d'urgenza. In tutti i casi, le remore che avevano comunque contraddistinto il protagonismo di Cossiga nel primo quinquennio vengono meno, ed i contrasti con il Governo si fanno via via più acesi e diretti, mentre il Presidente preme per interpretazioni inedite dei propri poteri.

Si infittisce, anzitutto, l'attività di *moral suasion*: l'interlocuzione con il Governo per sollecitare iniziative legislative, che fino al 1990 si era mantenuta nei termini comuni anche ai suoi predecessori, si fa particolarmente ingente²²⁸.

In sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere, nella prima parte del settennato Cossiga aveva esplicitato una linea di rispetto per l'autonomia del Governo. Interve-

²²⁴ Così i pareri delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato, dell'11 marzo.

²²⁵ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 16.3.1992 (ASPR (A.C.), f. 8).

²²⁶ Come attestato dalla lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.4.1992 (ASPR (A.C.), f. 8), in cui ritiene chiusa la vicenda e conferma i rapporti di amicizia e stima.

²²⁷ Cfr. soprattutto il parere delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato dell'11.3.1992.

²²⁸ Le carte in questione sono reperibili in ASPR (A.C.), f. 43.

nendo, nel dicembre del 1990, su di un disegno di legge in materia di elettorato attivo e passivo nelle elezioni regionali e locali, il Presidente opponeva al Ministro dell'Interno diverse valutazioni di costituzionalità, e ribaltando il proprio indirizzo, concludeva:

Faccio con la presente espressa riserva – attesa la possibilità di una evidente violazione della Costituzione – di rifiutare la proposta di emanare il sottoposto decreto di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge alle Camere²²⁹.

Alla nuova interpretazione del ruolo presidenziale nella autorizzazione dei disegni governativi non fa però riscontro un'intensificazione di prassi interdittive o una radicalizzazione dell'opposizione al Governo in questa sede. Intensificazione che si sarebbe invece certamente registrata con riferimento all'interlocuzione ed all'interdizione presidenziale in sede di emanazione dei decreti legislativi governativi. Gli obiettivi di questa interdizione sono anzitutto di carattere formale: nel gennaio 1991 Cossiga rifiuta l'emanazione di un decreto legislativo perché non sottoposto al parere preventivo delle commissioni parlamentari competenti, prescritto nella legge delega²³⁰. Pochi mesi più tardi, il diniego all'emanazione discende da un sindacato sulle motivazioni del decreto, ed in particolare sulle ragioni dello scostamento dal parere delle commissioni parlamentari competenti: il Presidente riconosce che il Governo possa discostarsi dai pareri parlamentari, ma con motivazioni rigorose²³¹. Di fronte all'insistenza del Governo sull'emanazione del decreto, Cossiga cederà, ma senza rinunciare ad una delle sue frequenti affermazioni di principio:

In considerazione del fatto che il decreto in oggetto è un atto di alta amministrazione connesso a rilevanti impegni di politica comunitaria, ritengo di dover responsabilmente aderire alla richiesta da Lei formulatami. Nei confronti infatti dei decreti legislativi, la cui deliberazione, a norma dell'art. 76 della Costituzione, rientra nella esclusiva competenza del Governo, il Presidente della Repubblica ha solo il potere di richiederne il riesame, ma ha il dovere di emanarli nel caso, quale è il presente, che il Governo insista. Le

²²⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Ministro dell'Interno del 18.12.1990 (ASPR (A.C.), f. 15).

²³⁰ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 14.1.1991 (ASPR (A.C.), f. 23).

²³¹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8.8.1991 (ASPR (A.C.), f. 23).

rimetto, pertanto, il testo del decreto firmato. Tuttavia non posso esimersi dal sottolineare come le osservazioni da me precedentemente formulate e le perplessità manifestate permangano tutte, visto che i chiarimenti forniti non apportano apprezzabili elementi di modifica²³².

In altre circostanze, la richiesta di riesame dipende da ragioni di puro merito: a ridosso della scadenza dei termini per la conclusione delle istruttorie avviate secondo il precedente codice di procedura penale, con il rischio di estinzione di numerosi processi per reati mafiosi, Cossiga interloquisce con il Presidente del Consiglio e con il Ministro della Giustizia, opponendosi ad ulteriori proroghe:

È stata sempre mia convinzione che rientri nei doveri del Capo dello Stato non solo quello di “mettere in guardia” il Governo della Repubblica dal compimento di atti che Egli ritenga in contrasto con la Costituzione, non coerenti con l’ordinamento giuridico generale o gravemente inopportuni dal punto di vista del merito istituzionale e dell’equilibrio politico, ma anche quello di collaborare con il Governo medesimo esprimendo “consigli e avvisi” ed anche ipotizzando o proponendo soluzioni di problemi controversi²³³.

Anche in questo caso, l’insistenza del Governo prevale, benché Cossiga non rinunci, in sede di emanazione, a formulare osservazioni sui punti a lui cari²³⁴.

In materia di legislazione delegata Cossiga impresso dunque una innovazione nell’interpretazione consolidata del ruolo presidenziale, specie per la progressiva espansione delle osservazioni di merito formulate, ma la resistenza dei Governi – in questo ambito – ha impedito che si consolidasse un’eccessiva interferenza presidenziale.

Le tensioni maggiori erano tuttavia destinate a scoppiare sul terreno del potere di emanazione dei decreti-legge. Nei primi cinque anni di mandato Cossiga si era, dapprima, attenuto ad una visione sostanzial-

²³² Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 16.8.1991 (ASPR (A.C.), f. 23).

²³³ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 6.11.1991 (ASPR (A.C.), f. 23).

²³⁴ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 13.12.1991 (ASPR (A.C.), f. 23). La stessa dinamica si registra poi sul decreto legislativo in materia di lavori pubblici, prima rinviato al Governo, quindi emanato con osservazioni (cfr. le Lettere del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 30.9.1991 e del 19.12.1991 (entrambe in ASPR (A.C.), f. 23).

mente deferente del potere presidenziale di emanazione: pur non mancando di stigmatizzare la prassi della reiterazione e l'aggancio di emendamenti in sede di conversione, il Presidente aveva pur sempre riconosciuto la spettanza al solo Governo della definitiva valutazione sull'adozione del decreto, la marginalità del controllo presidenziale e la corrispettiva natura «politica» del sindacato sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Quindi, a partire da 1990, la linea presidenziale era mutata: il Governo dimissionario non era libero di esercitare il potere di decretazione con la stessa discrezionalità del Governo in pienezza di poteri; la reiterazione veniva a configurare una «eversione» dell'ordine delle fonti, tale da giustificare non solo la «richiesta di riesame», ma persino il «diniego di emanazione»²³⁵.

Ora, la crisi politica lo autorizza a dare seguito agli indirizzi teorizzati nei carteggi: nel marzo del 1991 giunge sul suo tavolo un decreto-legge sulla scuola, giunto alla quinta reiterazione. Il Presidente lo emana, ma lo accompagna ad una lettera di tono monitorio al Presidente del Consiglio: dopo aver ricostruito le «perplexità di ordine costituzionale» rivolte ai vari Presidenti del Consiglio in materia di reiterazione, il Presidente preavvisa la propria indisponibilità ad un'ulteriore reiterazione, che verrebbe a configurare, a suo dire, persino un'ipotesi di reato presidenziale:

Tanto Le comunico perché vorrei evitare, specie dinanzi a casi di più volte ripetute reiterazioni di provvedimenti di urgenza, di vedermi costretto a soprassedere alla emanazione e a rinviare formalmente lo schema di decreto a nuovo esame del Governo. Devesi por mente al fatto che si sta fuoriuscendo dall'ordine costituzionale delle competenze ed in particolare dalle norme sulle fonti di produzione del diritto, la cui disciplina è uno dei cardini degli ordinamenti costituzionali; talché una reiterazione di comportamento del Presidente della Repubblica su tale linea potrebbe addirittura ritenersi che si ponga al limite sanzionato dalla Costituzione²³⁶.

Il Presidente del Consiglio Andreotti risponde al Capo dello Stato auspicando una riforma regolamentare o costituzionale per assicurare i tempi dell'esame parlamentare entro 60 giorni²³⁷: è la linea che fu già di

²³⁵ Cfr. § precedente.

²³⁶ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 27.3.1991 (ASPR (A.C.) f. 24).

²³⁷ Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Repubblica del 29.3.1991 (ASPR (A.C.), f. 24).

De Mita, sostanzialmente elusiva delle responsabilità del Governo. Ma Cossiga non intende lasciare ad altri l'ultima parola; dichiara di apprezzare gli intendimenti del Governo, ma minaccia esplicitamente il diniego di emanazione:

Ella mi conferma che ormai il problema deve assolutamente essere affrontato e rileva che può essere risolto limitando al massimo la decretazione d'urgenza, da un lato, e ottenendo, dall'altro, che il Parlamento si imponga l'obiettivo di votare entro il sessantesimo giorno l'approvazione o la reiezione del provvedimento. Il primo è un impegno che il Governo può senz'altro assumere e il secondo è un risultato che, indipendentemente da ulteriori auspicabili riforme dei regolamenti parlamentari, il Governo può cercare di raggiungere impiegando la responsabilità dei gruppi parlamentari di maggioranza. [...]. Se, peraltro, ancora una volta non si dovesse ottenere in tempo utile la deliberazione delle Camere, è evidente che dovrò considerare come necessario il rinvio al Governo degli eventuali schemi di decreto che dovessero essere nuovamente predisposti²³⁸.

Spostiamoci di sessanta giorni: è il 1° giugno 1991, e il Governo ripropone il decreto-legge per l'ulteriore reiterazione. Cossiga la nega. Il tenore della lettera è peraltro identico a quello di una lettera di appena tre settimane prima, quando il Presidente aveva rifiutato l'emanazione di un altro decreto-legge, contestando severamente la prassi della reiterazione:

Sento il dovere di riproporLe le osservazioni più volte sottoposte all'attenzione del Governo sui profili di illegittimità costituzionale che la reiterazione dei decreti-legge presenta [...]. Come non ho mancato altre volte di avvertire, tutto ciò dà il segno che si sta fuoriuscendo dall'ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, dalle norme sulle fonti di produzione del diritto, con gravi implicazioni sul funzionamento e sulla credibilità delle istituzioni e sui corretti rapporti tra queste e i cittadini.²³⁹

Il Governo si adattava, trasferendo il contenuto in un disegno di legge. Il settennato di Cossiga concludeva così una rotta, che da interpretazioni deferenti del potere di emanazione dei decreti-legge, avallata pur con ambivalenze nei primi anni, perviene alla teorizzazione ed all'eserci-

²³⁸ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 29.3.1991 (ASPR (A.C.) f. 24).

²³⁹ Lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 13.5.1991 (ASPR (A.C.) f. 24).

zio di un ampio controllo presidenziale, che coinvolge il sindacato sulla sussistenza dei presupposti dei decreti ed il contrasto alla reiterazione.

9. *Contropoteri presidenziali: verso una consuetudine costituzionale*

L'accessibilità del materiale d'archivio si arresta alla tormentata fine della presidenza Cossiga; ma le tendenze consolidate nei decenni analizzati sono state ulteriormente confermate nel corso delle presidenze successive. La ricostruzione storica ha documentato un percorso che, pur segnato dalle personalità dei singoli detentori della carica, ha progressivamente esteso ambiti di intervento, modalità ed efficacia degli strumenti presidenziali di interdizione dell'indirizzo legislativo di Governo e maggioranza. Si è potuto soprattutto apprezzare che la via per l'affermazione ed il consolidamento di siffatti poteri interdittivi risale indietro nel tempo nella vena archivistica, fino alle prime presidenze.

Benché poggianti su presupposti non giuridici, come la continuità con le prassi statutarie o l'instaurarsi in via di fatto di convenzioni collaborative tra i soggetti politici, lo sviluppo della prassi ha conclusivamente concretizzato un quadro costituzionale singolarmente aperto e suscettibile di curvature, dando luogo ad una vasta attività formale, ancorché non positivamente tipizzata, di interposizione del Capo dello Stato nella funzione legislativa. Il rilievo quantitativo di tali attività, la sua sostanziale continuità nel tempo, la ricorrenza di taluni aspetti formali, il riconoscimento della sua legittimità da parte degli altri attori istituzionali, la sua coerenza con il disegno complessivo della posizione costituzionale del Capo dello Stato, permettono di ritenere oramai consolidata un'interpretazione del quadro costituzionale che attesta la spettanza al Presidente di tali poteri e la loro conformità rispetto al canone formale, fino a determinare una vera e propria consuetudine costituzionale facoltizzante²⁴⁰.

²⁴⁰ La dottrina discute del valore – prescrittivo, interpretativo, politico – delle prassi nel diritto costituzionale, e sui confini che le regole costituzionali pongono all'affermazioni di prassi divergenti (v. le osservazioni di M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2007, spec. 321 ss., che invita a conservare un'attitudine critica nei confronti degli scostamenti delle prassi dal diritto costituzionale formale. Medesime cautele in M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 541, nt. 18. In termini generali, ora, M. PIAZZA, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto*, Roma 2008, spec. 223 ss.). Rispetto alla figura, invero specialissima, della «consuetudine costituzionale», maggiore diffusione rivestono le «convenzioni costituzionali» (su cui v. almeno L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 639, nt. 20; G.U. RESCIGNO, *Le con-*

Altrettanto rilevanti sono le suggestioni che l'esame dei materiali d'archivio offre per la ricostruzione della natura dei poteri interdittivi presidenziali, specie con riferimento alla identificazione delle motivazioni alla base dell'interdizione. Se con riferimento al potere di rinvio già da tempo si è rilevata l'ampiezza del parametro di controllo, l'analisi dell'intera attività presidenziale dà conto di un sindacato assai ampio. Per quanto l'esercizio degli strumenti interdittivi non abbia mai assistito rivendicazioni presidenziali di poteri di indirizzo politico in senso stretto, i Presidenti della Repubblica hanno finito con l'esercitare tali poteri in forma libera, e dunque politica, selezionando principi e valori costituzionali materialmente privilegiati²⁴¹, talora perfino non espressamente formalizzati nel testo della Costituzione, da proteggere con le speciali risorse interdittive forgiate e man mano affinate nella prassi, anche su temi e questioni collimanti con l'indirizzo politico di maggioranza.

I diversi strumenti interdittivi di cui il Capo dello Stato dispone rispetto all'indirizzo legislativo di maggioranza hanno così dato corpo a qualcosa di più di una funzione di controllo giuridico²⁴², per quanto

venzioni costituzionali, Padova 1972; e ora G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino 2003). Per quanto secondo i più anche le convenzioni possano, in taluni casi, consolidarsi come fonti di diritto cogente (G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazioni e interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, spec. 908-11, 918-9, nonché ora A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna 2008, 9 ss.), o comunque imporsi come interpretazione giuridicamente vincolante di una norma scritta (S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 2/1983, spec. 260-1), le convenzioni restano prevalentemente connesse alla loro origine volontaria, e sono pertanto disponibili (cfr., ancora, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., 112). Nel caso dei poteri interdittivi che sono stati descritti in questo studio, invece, l'elemento convenzionale non rileva: si è piuttosto in presenza dell'affermazione unilaterale del potere, cui gli altri organi hanno reagito con prevalente acquiescenza. Di talché, all'esito di una prassi reiterata, ci sembra piuttosto integrata una «consuetudine facoltizzante» (parla di «consuetudine costituzionale» anche G. CAPORALI, *Il Presidente*, cit., 153. Sulla trasformazione della convenzione in consuetudine costituzionale cfr., ancora, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., 142), a prescindere dall'efficacia (di interdizione assoluta o relativa) che ciascuno di tali strumenti è in grado di esibire. La distinzione è tutt'altro che nominalistica: la spettanza dei poteri presidenziali di cui si discorre non potrebbe essere revocata in dubbio da parte degli altri organi costituzionali, e lo stesso titolare del potere, per quanto certamente libero di non farne uso, non potrebbe tuttavia negare la spettanza della relativa competenza (cosa che potrebbe benissimo accadere, invece, per via di desuetudine o attraverso la legislazione costituzionale. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., 121).

²⁴¹ Nel senso, soprattutto, di A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista Aic*, 1/2011, 9.

²⁴² Cfr. almeno E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, (rist.), Milano 1968, 112 ss.; L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1/1982.

estesa all'applicazione di canoni elastici derivati dal principio di ragionevolezza. I Presidenti hanno invece interpretato le proprie prerogative quali strumenti volti al bilanciamento rispetto a disfunzioni formali e concentrazioni di potere, nella prospettiva del ristabilimento dell'equilibrio costituzionale. Gli strumenti interdittivi presidenziali hanno dunque incorporato la manifestazione di una risorsa di «contropotere» costituzionale avverso le concentrazioni arbitrarie del potere politico, secondo un processo evolutivo che, anche quando ha determinato innovazioni e mutamenti interpretativi della Costituzione formale, ha risposto tuttavia al più profondo spirito del costituzionalismo²⁴³.

Alla luce di queste conclusioni, devono essere riconsiderati tanto i diffusi giudizi circa la modesta effettività del potere di rinvio nella storia repubblicana – giacché è invece dal tronco del potere di rinvio che hanno preso vita, come ramificazioni, gli altri strumenti interdittivi osservati –, quanto i giudizi sulla novità delle prassi interdittive poste in essere, negli anni più recenti, dai Presidenti Ciampi e Napolitano in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti aventi forza di legge: contestualizzata rispetto ai precedenti, l'attività di queste due presidenze non sembra aver comportato innovazioni o irritualità, né sotto il profilo quantitativo né sotto quello qualitativo²⁴⁴. È semmai la pubblicità ora conferita all'attività presidenziale a dotare gli strumenti presidenziali di una più vasta risonanza e, conseguentemente, di una singolare efficacia²⁴⁵.

Occorre ciò nondimeno riconoscere che in altre esperienze costituzionali, l'emersione di forti strumenti di contropotere, configurati nei termini ampi e liberi che abbiamo constatato nella prassi costituzionale italiana, ha presto innescato processi di compartecipazione dei Capi di Stato alla funzione di indirizzo politico e legislativo. Una vicenda che non pare circoscritta alle sole democrazie presidenziali, in cui, al di là delle cautele costituzionali a tutela dell'indipendenza del legislativo, la legittimazione diretta presidenziale ha finito per prevalere²⁴⁶; ma che si riscon-

²⁴³ Perplexità su questo indirizzo, invece, in M. MANETTI, *Procedimenti, controlli, conflitti*, cit., 33.

²⁴⁴ *Contra* O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 30; G. SCACCIA, *Il «setteennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 98 ss.

²⁴⁵ R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 10 ss.; I PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 87 ss., nonché, ora, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli 2013, 67 ss.

²⁴⁶ Sia consentito rinviare ad A. BURATTI, *Veti presidenziali*, cit., spec. 168 ss.

tra anche in altri ambiti caratterizzati dall'emersione di presidenze comunque dotate di legittimazioni alternative a quelle del circuito della democrazia dei partiti²⁴⁷. Ad un simile sviluppo il sistema costituzionale italiano non può ritenersi del tutto immune, vuoi per la laschezza del quadro normativo di riferimento, vuoi per la ricorrente debolezza del sistema dei partiti e delle istituzioni titolari della funzione di indirizzo politico. Un esito che dovrebbe essere scongiurato, in ragione dell'opacità di tali forme di collaborazione tra la presidenza e gli attori politici e della connessa alterazione del circuito della responsabilità politica.

²⁴⁷ Per tutti, A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007.

