

Selena Grimaldi

Dipartimento di Studi storici e politici

Università degli Studi di Padova

Convegno Annuale SISP, Roma 17-19 settembre 2009

Panel: *La Qualità dello Stato in Italia: regole, capacità e adattamento*

Chair: Marco Almagisti

Discussant: Gianfranco Poggi

**Mutamenti e persistenze del ruolo del Capo dello Stato nell'era
bipolare**

Introduzione

Il Capo dello Stato può divenire un'efficace istituzione di controllo nelle democrazie avanzate, in particolare laddove si siano verificati fenomeni che hanno portato a una chiara dominanza dell'esecutivo rispetto al legislativo. Il fenomeno della presidenzializzazione (Poguntke e Webb 2005) ha interessato molte democrazie consolidate in Europa tra cui l'Italia dopo l'implosione del sistema partitico negli anni Novanta (Calise 2005). Nel nostro paese c'è stato un passaggio verso un assetto maggioritario sia direttamente attraverso la riforma elettorale, sia indirettamente attraverso le ricadute della personalizzazione della politica che hanno rinforzato il ruolo dei leader partitici e del premier (Calise 2001). Nella gran parte delle democrazie avanzate lo squilibrio di poteri a favore dell'esecutivo ha portato alla diffusione di una serie di istituzioni che svolgono funzioni di controllo la cui legittimazione non passa attraverso il meccanismo della rappresentanza politica (Giraudi e Righettini 2001). In questo contesto, sembra utile focalizzare l'attenzione su un'istituzione che svolge funzioni di controllo (anche se non solo) conservando una propria legittimità politica seppur proveniente da un'elezione indiretta quale il Capo dello Stato.

In Italia, il Presidente della Repubblica diversamente dalle previsioni ha continuato a svolgere un ruolo importante in merito allo snodo fiduciario Parlamento-Governo difendendo con forza le sue attribuzioni costituzionali nel nuovo assetto maggioritario e bipolare, in ciò agevolato dalla particolare debolezza dei partiti durante la transizione.

Le funzioni di garanzia da parte dei Presidenti si riferiscono da un lato a poteri consolidati, nel senso di costituzionalmente previsti e di fatto esercitati nella prassi, come: il rinvio delle leggi e di rifiuto della promulgazione di decreti legge, il potere di nomina dei ministri (soprattutto al fine di sollecitare od ostacolare talune nomine), il potere di scioglimento anticipato delle Camere (laddove sia frutto di un reale processo di co-decisione tra governo e Capo dello Stato); dall'altro a forme nuove di influenza e controllo quali la *moral suasion* e la "promulgazione con riserva" (Ruggeri 2002 e 2009).

Scopo di questo contributo è ricostruire la mappa dei controlli effettivi esercitati dal Capo dello Stato dal 1994 ad oggi ipotizzando, da un lato, che l'esecutivo a partire dagli anni Novanta tenda a limitare le funzioni di garanzia del Presidente, rivendicando la priorità degli organi di indirizzo in quanto legittimati direttamente, e dall'altro che l'istituzione presidenziale resista a questi tentativi di limitazione e confinamento attraverso una rimodulazione e, in taluni casi, di un vero e proprio *enlargement* della propria funzione di garante costituzionale.

In particolare, si vuole evidenziare che il ruolo del Capo dello Stato, in un contesto di democrazia bipolare e tendenzialmente maggioritaria, quale quello dell'Italia dal 1994, non si riduce, proprio

perché i partiti continuano ad essere estremamente deboli, ma finisce, al contrario, per conquistare una centralità tutt'altro che meramente mediatica.

Il persistente intervento dei Presidenti sulle decisioni politiche del raccordo Governo-Parlamento

Durante la c.d. prima Repubblica,¹ la presenza di un sistema elettorale proporzionale senza premio di maggioranza e il fatto che la maggioranza parlamentare fosse individuata e individuabile dopo le elezioni consentivano al Capo dello Stato di avere un ruolo effettivo di *government-building*, attraverso le nomine del Presidente del Consiglio e dei ministri, e di strutturazione del Parlamento attraverso il potere di scioglimento “pur sempre nel rispetto del difficile compito di non realizzare forzature per far prevalere le soluzioni a lui più gradite, ma di consentire e agevolare l'emersione della volontà dei gruppi parlamentari” (Cacace 2008, 303).

Con la legge elettorale di stampo prevalentemente maggioritario uninominale del 1993 (il c.d. *mattarellum*) si è consolidato un assetto bipolare in cui la maggioranza parlamentare che sostiene il governo è scelta direttamente dagli elettori e il Presidente del Consiglio viene individuato prima dell'esito delle elezioni nella figura del leader del partito di maggioranza relativa. Il rafforzamento dell'esecutivo difficilmente sfiduciabile dalla maggioranza parlamentare sembra un punto di arrivo di quella che è stata definita la “transizione infinita” (Pombeni 1999) e del consolidamento della democrazia bipolare. Infatti, tale assetto partitico non ha subito mutamenti apprezzabili con il ritorno al proporzionalismo (con la l. 21/12/2005, n. 270) e anzi secondo alcuni analisti il meccanismo del “premio di maggioranza” rende il *porcellum* simile, nei fatti, a una legge di tipo maggioritario (Cacace 2008).

In un simile contesto, la teoria vuole che i poteri del Capo dello Stato si riducano drasticamente in merito al *government-building* e alla strutturazione del Parlamento e al contrario si amplino quelli di controllo soprattutto nell'ambito del *policy-making* (Grisolia 2009).

In contrasto con le previsioni che discendono dalle logiche maggioritarie appena descritte, i poteri di intervento del Capo dello Stato che hanno un impatto sulle decisioni politiche del raccordo Governo-Parlamento non si sono affatto ridotti fino ad annullarsi. Il Capo dello Stato è intervenuto laddove le coalizioni di governo sono apparse particolarmente fragili operando come attore di

¹ Secondo Cacace (2008) in realtà tale situazione inizierebbe a rigore non nel 1948 ma nel 1953. Egli ha evidenziando che dal 1948 al 1953 Einaudi si trovava in una situazione di tipo maggioritario simile rispetto a quella di Ciampi e prima ancora di Scalfaro. Invece, a mio parere, la situazione richiamata non è comparabile in quanto l'inattività presidenziale è imputabile al sistema di governo, che era da considerarsi un vero *prime minister model* (era De Gasperi), invece oggi, il fenomeno della presidenzializzazione non porta a un vero “governo del primo ministro”, ma semplicemente certifica un indebolimento del *party government*. In tale contesto, quindi, non stupisce il potenziale incremento dell'attivismo del Presidente.

mediazione tra le forze di maggioranza ed è stato il principale interlocutore delle forze di opposizione, quando hanno perso parte della loro capacità di contrappeso rispetto alla maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica, anche in presenza di un assetto bipolare, è stato in grado di sanzionare o suggerire alcune nomine ministeriali intervenendo direttamente sul *government-building* pur in momenti immediatamente successivi alle elezioni. La presidenza, quindi, nonostante la trasformazione del sistema politico ha continuato ad essere «momento di snodo del circuito fiduciario», soprattutto per la «tenacia con cui i Presidenti della Repubblica hanno difeso, nel nuovo assetto maggioritario, la titolarità sostanziale di queste attribuzioni che la Costituzione formalmente conferisce loro, in ciò agevolati dalla particolare debolezza dei partiti politici» (Cacace 2008, 304).

Proprio l'indebolimento del *Party-Government* (Pasquino 1987 e 2001) è la causa dell'impossibilità di realizzare una vera democrazia maggioritaria in Italia, infatti se i poteri del Capo dello Stato diminuiscono nel momento della formazione del governo in seguito alle elezioni, non si riducono, ma anzi, si ampliano nel momento delle crisi. Infatti, continua a rimanere determinante l'influenza del Capo dello Stato sulla decisione di sciogliere anticipatamente le Camere o meno e continua ad essere rilevante il suo intervento nei processi di nomina nella formazione di governi nati senza il ricorso alle elezioni.

Partendo dalla presidenza Scalfaro (1992-1999), la prima che ha dovuto gestire la fase del passaggio all'assetto bipolare, si rileva che l'intervento presidenziale si è registrato tanto in merito alla strutturazione del Parlamento in seguito al rifiuto di procedere allo scioglimento delle Camere come richiesto dal premier Berlusconi nel 1994, quanto in merito al *government-building* con la nomina del governo Dini nel 1995.

La crisi del 1994 presenta dei caratteri inusuali non tanto per gli effetti della scelta in sé, dal momento che in Italia vi è una lunga tradizione di governi insediatisi senza elezione, fatto peraltro pienamente legale in ogni sistema parlamentare anche maggioritario, quanto per l'opposizione del primo ministro dimissionario (Berlusconi) che esercitò notevoli pressioni per convincere il Capo dello Stato a chiudere la legislatura dopo appena sette mesi di vita. Scalfaro accertata la possibilità di costituire una maggioranza alternativa, ritenne che, fintantoché fosse stato possibile mantenere in vita un Parlamento eletto così di recente, il Presidente avesse il dovere costituzionale di agevolare la sopravvivenza della legislatura. L'azione di Scalfaro ha dimostrato comunque qualche ambiguità proprio perché tale crisi di governo si innestava in un contesto politico in profondo mutamento: per l'affermarsi di un fragile (o se vogliamo imperfetto) bipolarismo e per il permanere delle regole costituzionali e istituzionali della c.d. prima Repubblica. Pertanto, Scalfaro ha dovuto escogitare *ex novo* delle strategie che permettessero di non ricorrere troppo frequentemente alle elezioni in un

periodo di forte instabilità, ma, al contempo, si rendeva conto di non poter sfruttare l'ampio margine di manovra che il sistema proporzionale precedente permetteva al fine di costituire maggioranze alternative. Sebbene il governo Dini possa considerarsi un governo composto in prevalenza da tecnici è anche vero che la compagine di governo è stata pensata in modo da non stravolgere gli esiti dei risultati elettorali del marzo 1994². Nel 1998 il rifiuto di scioglimento anticipato fu accettato dalla maggioranza parlamentare poiché i partiti di centro-sinistra riuscirono a dimostrare la capacità di accordarsi per proseguire la legislatura, nonostante il cambiamento di leadership e la fuoriuscita di Rifondazione comunista.

Il Presidente, quindi, può influire sulla strutturazione del Parlamento anche in un assetto bipolare, soprattutto quando si creano le possibilità di negare lo scioglimento anticipato. Tuttavia la sua azione rimane vincolata dal fatto che possa esistere un accordo tra i partiti. Secondo il parere di alcuni giuristi (Carlassare 1997), la scelta di non indire più volte in tempi molto ravvicinati le elezioni è valutata come una decisione di responsabilità da parte del Presidente, che in questi casi esplica la propria funzione di garante del sistema democratico. Tuttavia è stato notato come Scalfaro con la pur legittima e giustificabile decisione di non sciogliere il Parlamento abbia (volutamente) agito da “veto player istituzionale” contrastando proprio il compimento della “democrazia maggioritaria”, infatti sia nel 1994 che nel 1998 «opzioni diverse da quelle prescelte [...] *potevano* comunque essere intrattenute, praticate e giustificate pur continuando a restare nell'ambito accogliente e confortante della Costituzione vigente» (Pasquino 2001, 321 *corsivo mio*). Quanto alla nomina di Dini nel 1995, l'intervento di Scalfaro è stato considerevole; innanzitutto perché l'individuazione del Presidente del Consiglio è da attribuirsi esclusivamente a Scalfaro, inoltre, tale governo si presentò senza nessuna intesa, con una composizione caratterizzata quasi per intero da tecnici non parlamentari e che non includeva nessun ministro del precedente governo (tranne il premier).

Infine, bisogna ricordare un altro intervento presidenziale nel processo di formazione del governo in continuità con la prassi della c.d. Prima Repubblica: dopo le elezioni del 1994 il Presidente Scalfaro pose il veto alla nomina di Previti a ministro della giustizia (Pasquino 2003 b). Per quanto concerne l'influenza in merito alla nomina dei ministri a livello formale, la Costituzione non affida alcun potere in questo senso al Presidente. Tuttavia è stato notato che il candidato Primo Ministro, quando propone la compagine di governo, “di diritto non è ancora Presidente del Consiglio il che amplia lo spazio perché i suggerimenti presidenziali possano esercitare una qualche influenza” (Fusaro 2003, 81). Le pratiche istituzionalizzate sono andate nel senso di permettere al Presidente di intervenire

² Dal punto di vista giuridico sarebbe stato costituzionalmente consentito procedere alla formazione di un governo anche sostituendo la maggioranza. Sul punto vedasi Carlassare (1997).

discrezionalmente nei processi di nomina soprattutto qualora volesse di ostacolare l'accesso al governo di alcune persone, in questo senso ad esempio si ricordi l'esperienza precedente di Pertini. Se il caso della Presidenza Scalfaro può essere considerato peculiare dal momento che si sviluppa proprio nel momento di maggiore mutamento del sistema, secondo le previsioni maggioritarie con la Presidenza Ciampi (1999-2006) si sarebbe dovuto registrare una totale assenza di intervento presidenziale in merito al *government-building* e alla strutturazione del parlamento. Invece, nonostante il suo mandato sia quasi del tutto coinciso con la XIV legislatura, Ciampi è intervenuto nel processo di *government-building* suggerendo la nomina di Ruggiero a ministro degli esteri e nella formazione del programma del secondo governo Berlusconi (2001) ammonendo che fossero garantiti: continuità in politica estera, risoluzione del conflitto di interessi e riforma dell'ordinamento giudiziario (Fusaro 2008). Si noti inoltre che Ciampi, sebbene si adeguasse alle decisioni dei partiti sia per quanto riguarda il rimpasto del governo D'Alema (1999-2000) che per la nomina del governo elettorale di Amato (2000-2001), con queste scelte, esplicitava che le interpretazioni che vorrebbero trasformare in sostanzialmente governativo il potere di scioglimento anche in assenza di revisione costituzionale siano da ritenersi scorrette. Infatti, da Scalfaro a Napolitano tutti i Presidenti hanno rigettato l'interpretazione che lo scioglimento delle Camere debba essere il solo ed esclusivo mezzo di risoluzione delle crisi di governo pur in un contesto di tipo maggioritario, diversamente da quanto hanno affermato a più riprese alcuni esponenti politici.³

L'attuale Presidente Napolitano (2006-), nel momento in cui i gruppi parlamentari hanno registrato profondi dissidi politici che potevano, e successivamente hanno di fatto, interrotto il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, è intervenuto come mediatore nella gestione della crisi, adottando soluzioni, che gli analisti hanno ritenuto più vicine a una situazione da «Prima Repubblica che non di una fase ormai “matura” del nuovo sistema maggioritario» (Grisolia 2009)⁴. Tuttavia, vale la pena ribadirlo, l'intervento del Presidente continua ad essere rilevante in quest'ambito proprio perché i partiti non sono più attori forti del sistema politico, al contrario di quanto accadeva in passato (Prima Repubblica) a dispetto del sistema elettorale proporzionale. In altre parole, nonostante il cambiamento della legge elettorale in senso proporzionale (dal *mattarellum* al *porcellum*) nel 2005, la competizione partitica è rimasta bipolare, e l'intervento presidenziale nel corso della XV legislatura ha subito un'intensificazione rispetto alla precedente

³ Tra i molti episodi ricordiamo solo quello dell'aprile 2000 in occasione dell'investitura del Governo Amato: Berlusconi, allora leader dell'opposizione, parlò di “governo legale ma non legittimo” in quanto la nomina del governo sarebbe legittima solo se proveniente da un'investitura popolare.

⁴ Sul punto vedasi anche Lippolis (2008).

esperienza di Ciampi, non tanto perché il sistema elettorale non era più di stampo maggioritario (come sostiene Marino 2008) ma perché i partiti di maggioranza erano fragili, eterogenei e deboli. Sia nella prima crisi del secondo governo Prodi poi rientrata (2007) che in quella successiva (2008), Napolitano ha rimarcato che il potere di scioglimento anticipato non può considerarsi un atto che spetta in via esclusiva al governo avendo infatti dichiarato: «sciogliere anticipatamente le Camere ha sempre rappresentato la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica⁵». Se nel 2007 la crisi è rientrata perché Napolitano non accettò le dimissioni di Prodi e lo rimandò alle Camere (Marino 2007), nel 2008 è stato il Presidente del Consiglio a voler “parlamentarizzare” la crisi e a venire sfiduciato per pochi voti. In questo contesto Napolitano ha evidenziato la sua contrarietà alle elezioni anticipate e ha cercato di formare un governo istituzionale guidato dal Presidente del Senato, Marini, con l’idea di fare quanto fosse possibile per portare avanti l’atto di modifica della legge elettorale (il c.d. *porcellum*) appena approvata che lo scioglimento avrebbe interrotto (Timiani 2008). Anche nel momento della firma del decreto di scioglimento Napolitano ha ribadito che tale decisione era divenuta una scelta obbligata «visto l’esito negativo degli sforzi che ho doverosamente compiuto nella convinzione che elezioni così fortemente anticipate costituiscano un’anomalia rispetto al normale succedersi delle legislature parlamentari, non senza conseguenze sulla governabilità del Paese»⁶.

Infine, nel nuovo quadro tendenzialmente maggioritario è emerso che il ruolo presidenziale potrebbe divenire più determinante rispetto al passato in merito alla strutturazione del Parlamento (in particolare nella definizione dei rapporti di forza), attraverso il potere di nomina di cinque senatori a vita. Tali poteri sebbene fino agli anni Novanta non siano stati percepiti come realmente in grado di modificare l’assetto parlamentare, è indubbio che possano influenzare gli equilibri in parlamenti a maggioranze risicate e/o poco coese (come è puntualmente accaduto durante il governo Prodi III). In particolare, l’interpretazione della norma che regola la nomina di cinque senatori a vita (art. 59 Cost.) è lasciata all’arbitrio presidenziale. Poiché tale facoltà è stata esercitata tanto nel senso di *cinque nomine in totale*, quanto in quello di *cinque per Presidente* (questa la prassi seguita da Pertini e Cossiga⁷). Soprattutto quest’ultima interpretazione conferisce al Capo dello Stato la possibilità di influenzare gli equilibri parlamentari, con ripercussioni di non poco conto sull’attività dei governi retti da maggioranze poco stabili. In Italia, tale prerogativa è stata

⁵ In realtà con questa affermazione sembra che Napolitano rivendichi il potere di scioglimento come potere esclusivo del Presidente. Fonte: Napolitano 30.01.2008, sito del Quirinale.

⁶ Fonte: Napolitano 06.02.2008, sito del Quirinale.

⁷ In particolare, dal 1991, Cossiga attuò un’applicazione estensiva delle norme sulla nomina dei senatori a vita e conferì *motu proprio* il laticlavio a Gianni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino, Paolo Emilio Taviani, dopo aver già nominato poco tempo prima Giovanni Spadolini. Un atto di imperio che faceva salire a nove il numero dei senatori onorari” (Breda 2006, 29-30).

utilizza da Ciampi, mentre Scalfaro non ha proceduto alla nomina di alcun senatore a vita⁸. Napolitano, invece, per il momento, non ha nominato alcun senatore, probabilmente perché temeva che l'esercizio di tale potere potesse e possa «trasformarsi [... in uno] strumento attraverso cui il Capo dello Stato concorra al congedo della maggioranza, [... o] in un potere di *informate*, che rinforzi a vantaggio della maggioranza gli equilibri nella Camera Alta» (Cacace 2008, 310), soprattutto considerando la strettissima maggioranza al Senato su cui poteva contare il governo Prodi III.

La necessità dell'estensione delle garanzie presidenziali e il problema dell'esercizio dei poteri di controllo

L'evoluzione del sistema in senso maggioritario tende naturalmente a rafforzare le funzioni di controllo e garanzia che la Costituzione affida al Capo dello Stato (Grisolia 2009). Ci si riferisce a quei poteri che hanno suscitato le maggiori aspettative⁹ di intervento al fine di contenere l'estensione dell'incidenza della maggioranza parlamentare nei rapporti di forza con l'opposizione, ossia: la promulgazione delle leggi, l'emanazione degli atti del Governo, l'autorizzazione alle Camere dei progetti di legge governativi. Una parziale conferma della tesi sostenuta da Grisolia (2009), per cui in un assetto bipolare i poteri di controllo del Presidente sugli atti di Parlamento e governo si estenderebbero, si trova constatando che tutti i rinvii di legge del Presidente Scalfaro sono avvenuti dopo il 1994. Tuttavia bisogna anche segnalare il sostanziale ritardo con cui i Presidenti si sono adattati al mutato contesto politico e istituzionale, nel senso che proprio l'utilizzo del potere di rinvio assicurato loro dalla Costituzione (art.74), ha continuato ad essere esiguo e in gran parte utilizzato solo per sanzionare le leggi che mancano di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), in ottemperanza alla prassi consolidatasi dal 1948-1989¹⁰.

In Italia il potere di rinvio è stato utilizzato dal 1994 al 2009 per 14 volte.¹¹ Scalfaro ha rimandato al Parlamento sei leggi, Ciampi otto e Napolitano, ad oggi, nessuna. Guardando alla prassi, si nota che il potere di rinvio sfugge ad ogni forma di razionalizzazione teorica: né il criterio della mera legittimità procedurale né quello del merito¹² sembrano essere dei cardini certi per poter costruire

⁸ Ciampi a sua volta ha nominato cinque senatori a vita: Rita Levi Montalcini per meriti in campo scientifico e sociale (nel 2001); Emilio Colombo (nel 2003), Giorgio Napolitano e Sergio Pininfarina (entrambi nel 2005) per meriti in campo sociale; Mario Luzi (nel 2004) per meriti in campo artistico e letterario. Fonte: sito del Quirinale.

⁹ In particolare si ricordi che le aspettative e i moniti a un più incisivo intervento presidenziale sono venuti non solo dall'opposizione, ma anche da eminenti studiosi tra cui ricordiamo: Sartori G., "Tutti i poteri del Presidente" *Il Corriere della Sera*, 15.01.02; Guastini (2008) e Bin (2008).

¹⁰ Con l'eccezione di Cossiga che ha rimandato in tutto 22 leggi in 7 anni e ben 15 solo tra il 1990 e il 1992.

¹¹ Dal 1948 al 2009 il rinvio è stato utilizzato per 59 volte. Fonte: Consigliere per gli Affari Giuridici e le Relazioni Costituzionali del Presidente della Repubblica.

¹² La possibilità del Presidente di utilizzare il rinvio per ragioni di merito è rivendicata da Cossiga che nella lettera al Parlamento che accompagna la richiesta di riesame della legge sull'istituzione del Servizio nazionale della protezione

un modello interpretativo (Ruggeri 1997). Sebbene già prima dell'evoluzione del sistema in senso bipolare ci siano stati casi di rinvio per ragioni di merito¹³, quindi in questo senso non vi è una innovazione nella prassi, tale giustificazione continua ad essere utilizzata con estrema cautela e parsimonia da parte dei Presidenti. Detto questo, si nota una timida discontinuità con la prassi della prima Repubblica¹⁴, soprattutto in merito ai rinvii di Ciampi, poiché per la prima volta sono state rinviate alle Camere leggi considerate importanti dalle forze politiche di maggioranza e in particolare per il Presidente del Consiglio (Cacace 2008).

Dei sei rinvii decisi da Scalfaro¹⁵ «ben cinque hanno riguardato la mancata copertura finanziaria e solo uno (il primo in ordine di tempo) ha avuto per oggetto rilievi riferiti al rispetto di altre norme costituzionali. Nessuno di essi, infine, ha riguardato materie di particolare rilievo od importanza; con la sola eccezione del penultimo rinvio (23 marzo 1998) che, pur anche unicamente motivato sotto il profilo del mancato rispetto dell'art. 81 Cost., ha per la prima volta permesso al Capo di Stato di entrare nel merito di questioni particolarmente controverse e di esprimere formalmente la propria preoccupazione in merito alle scelte appena formulate dal legislatore» (Grisolia 2009).

La legge in questione riguardava una serie di norme in materia finanziaria, fra le quali compariva la previsione dell'erogazione di una somma di denaro a favore dei movimenti e dei partiti politici. In particolare Scalfaro sottolineava il ricorso improprio a fondi non utilizzabili.

Nel caso di Ciampi, sebbene il numero di rinvii continui ad essere basso si evidenziano caratteri di innovatività: solo due rinvii hanno riguardato la mancata copertura finanziaria¹⁶, mentre maggiori sono stati i rinvii che rimarcavano rilievi di legittimità e di merito costituzionale. In particolare, è stato sottolineato (Balboni 2005) come, in merito al potere di rinvio, per Ciampi si possano delineare due fasi distinte: fino al 2003 il Presidente ha mantenuto un basso profilo ricorrendo all'art.74 perlopiù per motivi tecnici, in casi di non particolare importanza politica; dal rinvio della

civile (15 agosto 1990) afferma: «Deve ammettersi, quindi – e questo è il mio responsabile convincimento – che i motivi che giustificano 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 alla quale è indubitabile la legittimazione politico-istituzionale del Presidente della Repubblica ad avvalersi del potere di rinvio al fine del riesame da parte del Parlamento». Fonte: Archivio storico del Quirinale.

¹³ Ci si riferisce a due rinvii che sono stati ricollegati al controllo di garanzia dei diritti fondamentali: quello della legge sull'obiezione di coscienza e quello sull'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, entrambi richiesti da Cossiga nel 1992 (Ruggeri 1997).

¹⁴ Paladin (1986) sottolinea come i rinvii non avessero mai riguardato « discipline considerate essenziali dalle forze politiche di maggioranza ».

¹⁵ In realtà il rinvio del 28.06.1995 recante disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità fu deciso dal Presidente del Senato Scognamiglio in veste di supplente del Capo dello Stato.

¹⁶ Quello del 10.04.2003 (intervento in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001) e quello del 03.03.2006 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa).

“legge Gasparri” in poi, invece, il Presidente ha teso a sottolineare non solo rilievi di palese incostituzionalità, ma anche, di merito costituzionale per leggi politicamente rilevanti per la maggioranza parlamentare.

Il rinvio in materia di riassetto del sistema radiotelevisivo e della RAI richiesto da Ciampi nel 2003 può essere annoverato tra quelli che seguono il criterio del merito. Il Capo dello Stato, infatti, considerava la nuova legge non solo «non in linea con la giurisprudenza costituzionale» ma soprattutto inadeguata a garantire il «rispetto del pluralismo dell’informazione», che rappresenta una delle condizioni minime per parlare di regime democratico liberale (Dahl 1971). Per questo Ciampi, in perfetta coerenza con il suo messaggio alle Camere del 23 luglio 2002, chiese al Parlamento una nuova deliberazione. In particolare, il Presidente chiese di rivedere il testo in alcuni punti essenziali. Il primo riguarda appunto le garanzie obiettive del pluralismo informativo, il secondo le regole sulla proprietà di diversi mezzi di informazione che toccavano direttamente gli interessi di Mediaset¹⁷.

Altro rinvio che sembra palesare l’incostituzionalità della legge nel merito è quello del 16 dicembre 2004 sulla delega al governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario. Nella “riforma Castelli”, che toccava punti cruciali e nevralgici dell’ordinamento giurisdizionale, il Capo dello Stato considerò con preoccupazione soprattutto i nuovi poteri che il testo attribuiva al ministro della Giustizia: “poteri estesi, interferenti e pervasivi”. Se si considera, ad esempio, il potere di rendere comunicazione annuale alle Camere sull’amministrazione della giustizia e sulle linee di politica giudiziaria dell’anno in corso, esso – rilevava il Presidente – contrasta con gli articoli 101, 104 e 110 della Costituzione che definiscono l’autonomia dei giudici «soggetti soltanto alla legge», la magistratura come «un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», il ministro della Giustizia «responsabile soltanto dell’organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giurisdizione». Ciampi, quindi, sottolineava che il testo di legge contravveniva all’elementare principio della divisione dei poteri e dell’autonomia del potere giudiziario¹⁸.

Di notevole interesse è anche la postilla con cui il Presidente Ciampi concluse il suo messaggio di rinvio che, per usare il linguaggio di Tebaldi (2006), ha una palese finalità ostativa, in quanto

¹⁷ Il riferimento è all’articolo 15 del disegno di legge Gasparri che permette alle società di controllare fino al 20% del mercato totale dei mezzi di comunicazione in Italia. La definizione di mercato dei mezzi di comunicazione – un indicatore puramente economico noto come sistema integrato delle comunicazioni (Sic) – è stata ampliata in modo da includere settori precedentemente non contemplati dalla normativa sulla proprietà dei mezzi di comunicazione. L’articolo 15, in sostanza, avrebbe permesso a Mediaset di mantenere Rete 4 sulla televisione terrestre e a Raitre di non essere più obbligata a rinunciare alla pubblicità, in quanto entrambi i canali sarebbero tranquillamente rientrati nella soglia Sic del 20%. Questa misura capovolge una sentenza antecedente della Corte Costituzionale.

¹⁸ Risulta critico anche il giudizio presidenziale a proposito della Scuola creata per la preparazione dei magistrati e dei concorsi previsti per l’ingresso e la carriera nella magistratura. Scuola e concorsi sono istituzioni collocate al di fuori del CSM, che dovrebbe accettare senza discutere le valutazioni di queste strutture «esterne», ai fini dell’assegnazione degli incarichi. Ma, come ricorda Ciampi nel suo messaggio di rinvio, la Costituzione riserva solo al CSM, e in via autonoma ed esclusiva, come recita l’articolo 105, la gestione degli incarichi e delle promozioni delle toghe.

richiede al Parlamento di adeguarsi anche alle procedure stabilite dalla Costituzione in merito all'attività legislativa¹⁹:

Con l'occasione ritengo opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il testo legislativo. A tale proposito richiamo l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e segnatamente con l'articolo 72 della Costituzione secondo il quale ogni legge «deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale»²⁰

Infine, anche il rinvio del 20 gennaio 2006 in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento è stato un rinvio che ha toccato aspetti di legittimità e di merito. Ciampi tra le sue motivazioni indicava: che veniva modificato il ruolo della Corte di Cassazione da giudice di legittimità a giudice di merito facendogli perdere la connotazione di organo supremo di garanzia, il trasferimento dalla Corte d'Appello alla Corte di Cassazione dell'impugnazione delle sentenze allungava i tempi del processo in violazione all'art. 111 Cost., infine si palesava uno squilibrio tra le parti dal momento che veniva resa più debole l'accusa nei confronti della difesa.

Dagli anni Novanta in poi, il potere di rinvio delle leggi è stato attentamente studiato anche in merito all'emergere del fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo, attribuibile alla confusione del quadro politico post-tangentopoli (Ruggeri 1997; Simoncini 2006). Si può constatare che i Presidenti non hanno automaticamente approvato la conversione in legge di tutti i decreti urgenti sottoposti dal governo, sebbene non abbiano esercitato un controllo sistematico su questo tipo di legislazione²¹. Da un controllo comparato diacronico risulta che il rinvio di leggi di conversione di decreti d'urgenza è stato effettuato da tre Presidenti: Cossiga, Scalfaro e Ciampi²².

Benché non costituisca un autentico potere di veto nelle mani dei Presidenti, il potere di rinvio delle leggi costituisce uno degli esempi più calzanti di controllo politico nei confronti del governo e di garanzia dei principi costituzionali, in quanto influenza le *policies* sia quando viene richiesto per un dubbio sul merito sia per un dubbio sulle procedure.

¹⁹ Proprio i rilievi sulla chiarezza e coerenza della legislazione sono la vera novità dei rinvii operata da Ciampi. Vedasi Grisolia (2009) e Ruggeri (2002).

²⁰ Ciampi 16 dicembre 2004. Fonte: sito della Camera dei deputati.

²¹ Sebbene il rinvio di Ciampi della legge di conversione del dl n.4/2002 sia stata vista come l'inizio di una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d'urgenza (Simoncini 2003).

²² Trattasi dei seguenti rinvii: sull'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi e in materia di contrabbando di tabacchi (31/10/1991) da parte di Cossiga; sull'organizzazioni delle unità sanitarie locali (11/08/1994), su trasporti e parcheggi (31/03/1995), sull'assistenza farmaceutica e di sanità (28/06/1995) da parte di Scalfaro [l'ultimo tuttavia effettuato dal Presidente del Senato nell'esercizio delle funzioni del Capo dello Stato]; sulla necessità di superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura (29/03/2002), infine a Camere sciolte quello del 3 marzo 2006 sugli interventi per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa, da parte di Ciampi. Fonte: Segreteria del Quirinale.

Tuttavia, a Ciampi è stato rimproverato più che l'utilizzo del potere di rinvio (in particolare quando si evidenziavano questioni di merito) in parziale discontinuità con la prassi passata, il non utilizzo di questo potere di fronte a leggi particolarmente contestate: in particolare la promulgazione della legge sulle rogatorie internazionali (l. n. 367, 05.10.2001), della "legge Cirami" (l. n. 148, 07.11.2002) e del "lodo Maccanico", (l. n.140, 20.06.2003) sui processi penali nei confronti delle più alte cariche dello Stato.

In sostanza è emerso che il Capo dello Stato, nel momento in cui il sistema mutava in senso bipolare, non ha utilizzato in maniera più estensiva il rinvio delle leggi, quale potere di controllo per antonomasia nelle mani del Presidente²³, per monitorare l'operato della maggioranza parlamentare e del governo, preferendo utilizzare altri mezzi informali che si inscrivono nel "suggerimento in corso d'opera" e che possono essere definiti con il termine *moral suasion*.

Sebbene la possibilità di esprimere pareri e consigli non sia evidenziata in Costituzione, sembra che per il Capo dello Stato nelle Repubbliche parlamentari tale facoltà sia generalmente riconosciuta dalla prassi (Bagehot 1867), anche se di solito tali azioni rimangono nell'ambito delle relazioni riservate tra Presidenza e Governo e per questo presentano un'opacità tale che non ne permette la rilevazione. Soprattutto in Italia, casi di intervento non formale sono stati accertati sia dalle cronache costituzionali sia dalla stampa²⁴; inoltre, alcuni Presidenti hanno rivendicato pubblicamente tale facoltà: Cossiga nel messaggio alle Camere del 26 giugno 1991²⁵, Ciampi nel messaggio di fine anno del 2001²⁶ e da ultimo Napolitano in alcune interviste²⁷.

In particolare durante il settennato di Ciampi è emerso che il Presidente ha preferito intervenire durante l'*iter* legislativo per far apportare ai progetti di legge cambiamenti necessari proprio per motivi di legittimità o di merito costituzionale, piuttosto che arrivare ad uno scontro successivo con il governo in sede di promulgazione.

²³ Il Capo dello Stato esercitando una funzione di controllo sulla legislazione sia a livello propriamente costituzionale (rinvio) che politico (esternazioni) può essere annoverato tra gli attori che esprimono una funzione di *accountability* orizzontale all'interno dei sistemi parlamentari. Sul punto vedasi le considerazioni svolte in Grimaldi (2007).

²⁴ Fusaro (2003) ricorda che perfino il Presidente Einaudi aveva fatto giungere al Presidente del Consiglio De Gasperi una proposta di legge elettorale alternativa rispetto a quella poi approvata nel 1953.

²⁵ A proposito della necessità di riforme che -afferma Cossiga- «è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica *nulla di più è consentito*, in relazione a questo problema, che "*consigliare, incoraggiare, ma anche ammonire*", secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e *la regola morale di servizio* di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato». Cossiga 26/06/1991. Fonte: sito della Camera.

²⁶ «Nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica non ha, fra i suoi compiti, quello di governare; egli rappresenta l'unità nazionale; vigila ed opera perché siano rispettati i principi costituzionali; ha il diritto-dovere di consigliare» Ciampi, 31/12/2001, fonte: sito del Quirinale.

²⁷ Ad es. in un'intervista al quotidiano cileno *El Mercurio* Napolitano alla domanda su quali fossero i poteri del Capo dello Stato italiano afferma: «Prevalente è la dimensione della "moral suasion" che il Presidente è chiamato ad esercitare: esercizio solitario, necessariamente discreto, esposto ad apprezzamenti diversi; ma che -ne resto convinto- incontrandosi con la sensibilità e disponibilità dei destinatari è seme di frutti positivi» Napolitano 17.03.2008, fonte: sito del Quirinale.

Non convince l'ipotesi che il ricorso tanto parco dell'articolo 74 Cost. sia da attribuirsi ai limiti posti all'esercizio del potere di rinvio esposti dallo stesso Ciampi in occasione dell'inaugurazione della nuova sede dell'ambasciata italiana a Berlino nel giugno del 2003. Il Presidente rispondendo alle domande della stampa che gli chiedevano conto della ragione del mancato rinvio della l. 140/2003 (il cui articolo 1 fu poi riconosciuto illegittimo dalla Corte Costituzionale) affermò che: il potere di rinvio non può trasformarsi in diritto di veto e che il Presidente può utilizzarlo solo qualora la legge sia «manifestamente incostituzionale». Tuttavia, sull'individuazione di questo «parametro minimalista» non tutti i giuristi concordano (Chimenti 2003, Pugiotto 2004), ma soprattutto la prassi dei rinvii dello stesso Ciampi sembra non conformarsi del tutto.²⁸

Ciampi ha suggerito dei consigli o modifiche di *policies* anche senza il precedente utilizzo del potere di rinvio come era avvenuto in passato²⁹, ma anzi in contemporanea con i durissimi scontri parlamentari e in particolare quello sull'approvazione della legge sulle rogatorie internazionali³⁰, della legge sul legittimo sospetto (legge Cirami)³¹, infine, sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello stato (Iodo Maccanico). Secondo la ricostruzione di Giannini (2006)³², gli uffici del Quirinale segnalavano discrasie e antinomie al Presidente del Consiglio, ai tecnici del Ministero della Giustizia e ai parlamentari in tutti e tre i casi.

La vicenda della legge Cirami è il più emblematico tra gli esempi di *moral suasion* poiché, da un lato, il Presidente si trincerava in un rigorosissimo silenzio ufficiale, dall'altro, metteva all'opera gran parte dei consulenti legali del Quirinale per formulare suggerimenti informali «migliorativi» del testo, tutti apparentemente accolti dal governo di centro destra. Tale comportamento è stato

²⁸ Il parametro della «manifesta incostituzionalità» oltre a non trovare riscontri nella Carta Costituzionale ha l'effetto di ridurre in modo irragionevole il potere di controllo presidenziale. Inoltre, «Il criterio minimalista della «manifesta incostituzionalità» appare smentito dalle ragioni addotte nei precedenti rinvii presidenziali[...] ispirati fondamentalmente ad esigenze di «logica della legislazione»; tali, cioè, da indurre il Capo dello Stato a negare la promulgazione per ragioni di merito ordinamentale –più che costituzionale- marcatamente tecnico-formali» (Pugiotto 2004, 270-1).

²⁹ Ci si riferisce a due lettere spedite dal Presidente Cossiga, una al Presidente del Consiglio Andreotti nel 1990 e l'altra al ministro della difesa Rognoni nel 1992. In entrambi i casi, il Presidente della Repubblica suggeriva degli espedienti di *policies* per riformulare un testo legislativo che era stato precedentemente rinviato alle Camere.

³⁰ Si tratta della richiesta avanzata da una autorità giudiziaria quando, nel corso di un processo pendente, debbano eseguirsi atti processuali in un luogo che si trovi in altra circoscrizione o all'estero, e dunque fuori della sua competenza territoriale o della sua giurisdizione, affinché vengano compiuti dalla competente autorità nazionale (rogatoria interna) o straniera (rogatoria internazionale). Approvata in tempi brevi, questa legge disciplina la materia delle rogatorie internazionali oltre che ratificare la convenzione di cooperazione giudiziaria tra Italia e Svizzera. Nel passaggio al Senato la legge ha subito due modifiche molto particolari: si può applicare ai processi in corso e annulla le rogatorie macchiate da vizi formali.

³¹ Il legittimo sospetto è il dubbio che l'organo di legge chiamato a giudicare non sia imparziale. Il giudice può essere ricusato se ha espresso il proprio orientamento sul processo pubblicamente oppure se ha rapporti con l'imputato. Ovviamente sulla fondatezza delle ragioni deve pronunciarsi la Corte di Cassazione: se quest'ultima riconosce che il giudice non garantisce imparzialità, trasferisce il processo. L'effetto è quello di bloccare, errando di città in città, le conclusioni del processo, che potrà così andare avanti, senza però arrivare alla sentenza, prima che la Corte di Cassazione si sia pronunciata sulla fondatezza del ricorso. Questa legge è stata applicata anche ai processi già in corso al momento della sua entrata in vigore.

³² Sul punto vedasi anche Breda (2006), Fusaro (2003) e Pasquino (2003 a).

oggetto di notevoli discussioni tra gli *opinion leader* e tra gli studiosi da cui emerge un'interpretazione simile: il Presidente, sembrava sostenere che, comunque, la maggioranza parlamentare avesse il diritto di decidere, a prescindere da come lo facesse, dall'altro, al contempo riteneva di non avere gli strumenti per fare sentire il suo parere, per esercitare, come molti e non soltanto nel centro-sinistra auspicavano, qualcosa di più di una semplice *moral suasion*³³.

Tuttavia, il suo intervento attivo e incisivo nel corso dell'*iter* parlamentare della legge sul legittimo sospetto, come hanno sostenuto, mai smentiti dal Quirinale, i maggiori quotidiani italiani³⁴, lo avrebbe trasformato sostanzialmente in un autorevolissimo e influentissimo co-legislatore. Le conseguenze del comportamento presidenziale risulterebbero secondo tale ricostruzione (Pasquino, 2003 a) e – come è stato notato dall'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga – censurabili e gravi. Sarebbero *censurabili* perché esulano da un'immagine di alterità rispetto al Parlamento, che è sovrano e inseriscono, invece, il Presidente nella lotta politica. Sarebbero *gravi* perché creano una situazione di conflitto possibile fra il Presidente e la magistratura. In particolare qualora la Corte Costituzionale avesse ravvisato nella legge sul legittimo sospetto, «guidata» dal Presidente nel suo tragitto parlamentare fino all'approvazione definitiva, elementi di incostituzionalità.

Non molto diversamente si sono svolti i fatti nel caso del lodo Schifani. Il Quirinale impose il suo potere di *moral suasion*, facendo intervenire i suoi uffici a più riprese attraverso suggerimenti e correzioni, ad esempio: “dai beneficiari del testo spariscono «i coimputati». La «sospensione dei procedimenti» diventa «sospensione dei processi»” (Giannini 2006, 148). Secondo Giannini (2006), in quei giorni il Capo dello Stato tentò di evitare lo scontro frontale soprattutto in vista dell'incombente del semestre italiano di presidenza dell'Unione Europea. Visto dal Quirinale, il via libera della Camera alla legge che sospendeva i processi per le alte cariche dello Stato aveva almeno un pregio: chiudeva provvisoriamente la fase più pericolosa del conflitto tra politica e magistratura e la presidenza di turno dell'Unione, affidata all'Italia per sei mesi, poteva cominciare, senza la minaccia imminente di una condanna penale a carico di chi l'avrebbe dovuta presiedere. In un certo senso si può dire che nel caso della promulgazione del lodo Schifani: “Tra il normale corso della giustizia interna e il regolare decorso della politica internazionale, il Colle mette momentaneamente tra parentesi la prima per non sacrificare la seconda” (ivi, 151).

³³ Su tutti si ricordi i numerosissimi editoriali tra il 2001 e il 2002 di Giovanni Sartori critici in merito all'inattività presidenziale nell'esercizio del potere di rinvio e di messaggio alle Camere sul tema del pluralismo dell'informazione e del conflitto di interessi del *premier*. Tra i più esemplificativi: “Il Presidente *super partes*”, *Il Corriere della Sera*, 2/11/2001, “La posta in gioco, tv e troppo potere”, *Il Corriere della Sera*, 18/02/2002, “Ciampi si contraddice, chiede pluralismo ma tollera un CdA Rai di parte”, intervista di Buzzanca S. a Sartori, *La Repubblica*, 19.02.2002, “Io e le parole di Ciampi”, *Corriere della Sera*, 21.02.2002.

³⁴ Tra le varie fonti, si vedano, ad esempio, “Ciampi, la partita non è chiusa”, *Il Sole-24 Ore*, 10.10.2002 e il resoconto: “Nel testo cinque modifiche con la regia del Quirinale”, *La Repubblica*, 8.11.2002.

In questi delicati frangenti, Ciampi ha cercato di muoversi in un'ottica di "riduzione del danno". Mettendo da parte il fatto che la *moral suasion* possa essere annoverata o meno tra i comportamenti legittimi del Presidente, rimane il fatto che questa non si è dimostrata sempre di grande efficacia a livello di un reale cambiamento della *policy* in oggetto³⁵. Tuttavia, ha presentato il beneficio, di non esasperare il conflitto gravissimo non solo tra maggioranza e opposizione, ma soprattutto intra-istituzionale tra Esecutivo e Giudiziario. Si ricordi, infatti, che durante gli anni in cui è stata al governo la coalizione di centrodestra (2001-2006), si è registrato un *record* politico e statistico senza precedenti nella storia della Repubblica: quattro scioperi dei magistrati in altrettanti anni di governo. Ciampi si è trovato dinanzi una situazione in cui la "questione giustizia" ha rappresentato una frattura quasi irrimediabile nei rapporti tra le istituzioni dello Stato³⁶. Da supremo garante delle istituzioni e anche nella sua veste di Presidente del CSM, egli ha cercato di intervenire a più riprese sul tema della giustizia sia per abbassare i toni dello scontro sia per impedire che il terzo potere dello Stato (il Giudiziario) venisse definitivamente travalicato dal secondo (l'Esecutivo).

Detto questo, rimane però da sottolineare come, in un contesto bipolare, il Capo di Stato preferendo servirsi del controllo informale *ex ante* della *moral suasion* piuttosto di quello formale *ex post* del rinvio rischia di sembrare «più preoccupato degli effetti che le sue scelte *possono* produrre sul complessivo funzionamento del sistema, che non dell'esigenza, sia pure primaria, di assicurare il rispetto della Costituzione» (Grisolia 2009, *corsivo mio*).

Inoltre, la *moral suasion* può finire per precludere l'utilizzo del potere di rinvio da parte del Presidente³⁷ e può generare l'affermazione di «istituti inesistenti» quali la "promulgazione con riserva" (Ruggeri 2002 e 2009).

Proprio Ciampi, infatti, è stato il primo Presidente a promulgare una legge «con motivazione... contraria» (Ruggeri 2002), ossia ha accompagnato la promulgazione delle legge di conversione del decreto-legge n. 63 del 2002 con un messaggio in cui enunciava una serie di ragioni che ne avrebbero giustificato il rinvio, senza menzionare le motivazioni per le quali invece la legge veniva autorizzata. Un caso simile si è ripetuto con Napolitano nel 2009 proprio in riferimento alla legge sulla sicurezza su cui egli aveva precedentemente esercitato il controllo *ex ante* della *moral suasion* (Ruggeri 2009).

In questo senso, sembra che i Presidenti mostrino qualche difficoltà ad esprimere il loro potere di controllo nel mutato contesto istituzionale bipolare, preferendo talvolta contenerlo per non arrivare

³⁵ Di questo parere Porthoreau e Rayner (2007) e Pugiotto (2004).

³⁶ Per un'analisi sulla *policy* "giustizia" del governo Berlusconi, si veda Ferrajoli (2002) e Guarnieri (2003).

³⁷ Secondo Chimenti (2003) «l'invio di un messaggio ex art. 74 sarà tanto più facile [al Presidente] quanto meno egli avrà tentato inutilmente, nel corso dell'iter legislativo, la via di una *moral suasion* resa pubblica all'esterno».

ad un conflitto tra organi dello Stato³⁸ o per rispondere a necessità politiche contingenti. In altri termini, i Presidenti dimostrano particolari resistenze verso soluzioni di discontinuità con la prassi della Prima Repubblica, ossia non hanno utilizzato in maniera più estensiva il potere di rinvio come ci si poteva aspettare. Invece, essi hanno finito per limitarsi nell'utilizzo del loro più influente potere di controllo (il rinvio), preferendo ricorrere a mezzi informali o più *soft*. Tali meccanismi informali di controllo, come la *moral suasion* possono dimostrarsi rischiosi quando la Corte decida per l'incostituzionalità della legge cui il Presidente abbia partecipato attivamente (rischio di delegittimazione del Capo dello Stato) o possono risultare del tutto inefficaci come nel caso della "promulgazione con riserva".

Anche Napolitano ha deciso di utilizzare in maniera estensiva i poteri informali e in particolare la *moral suasion* rispetto a quello formale del rinvio laddove sia intervenuto sull'attività parlamentare. Infatti, ad oggi, Napolitano non ha mai utilizzato i poteri ex art. 74 Cost.

Il caso più emblematico di *moral suasion* è stato quello sulla conversione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 sulla sicurezza, in cui il Governo si è scontrato non solo con l'opposizione, ma anche con il CSM³⁹. «In sede di conversione di tale atto, veniva aggiunta dalla maggioranza una norma che, al fine di favorire lo svolgimento dei processi aventi ad oggetto i delitti più gravi, inseriva la previsione della sospensione (per il periodo di un anno) dei processi relativi a reati punibili con meno di dieci anni di reclusione, commessi prima di una certa data» (Grisolia 2009). Le polemiche nacquero dal fatto che tale emendamento sembrava essere costruito *ad personam*, in quanto fra i reati considerati rientrava anche quello pendente nel "processo Mills" imputato al Presidente del Consiglio Berlusconi. Napolitano, secondo indiscrezioni apparse sulla stampa⁴⁰, si dichiarava contrario all'emendamento aggiunto poiché gli veniva sottratta la possibilità di esprimere il proprio giudizio in merito e minacciava di non promulgare la legge di conversione, se questo fosse stato mantenuto. L'opera di *moral suasion* del Presidente Napolitano, in questo caso è stata intensa, come dimostrano i comunicati del Quirinale e le esternazioni presidenziali in merito, nonché le indiscrezioni, mai smentite, apparse sulla stampa che davano conto di fitti contatti tra Presidenza e Governo. Il decreto legge è stato poi convertito senza la disposizione aggiunta, tuttavia, per arrivare a questo risultato, il Presidente ha dovuto cedere ad un compromesso con il

³⁸ A questo proposito si ricordi che l'unico vero conflitto tra organi dello Stato che abbia coinvolto il Capo dello Stato è avvenuto proprio nel contesto bipolare in merito all'attribuzione del potere di grazia. Sul punto vedasi Ruggeri e Spadaro (2009, 252).

³⁹ Infatti, il CSM con la delibera del 1 luglio 2008 esprimeva parere negativo sull'emendamento aggiunto mettendo in evidenza l'inopportunità di ricorrere in una materia tanto delicata alla decretazione d'urgenza e richiamava vizi di "legittimità" e di "irragionevolezza".

⁴⁰ Si veda ad esempio, M. Br., «C'è un problema». Irritazione del Colle per le "Aggiunte", *Il Corriere della Sera*, 17.06.2008; Ezio Mauro, "Il vero volto del Cavaliere", *La Repubblica*, 17.06.2008; Claudio Tito, "L'ira di Napolitano per il blitz. «Non è più il decreto che ho firmato», *La Repubblica*, 17.06.2008.

governo. Il compromesso consisteva nell'impegno da parte governativa di ritirare la disposizione a patto che alle Camere venisse discusso un progetto di legge (lodo Alfano), presentato nel frattempo, nel quale veniva riproposta la questione relativa alla sospensione dei processi penali alle più alte cariche dello Stato⁴¹. È indubbio che il Presidente Napolitano, si sia trovato in una situazione di profondo disagio, nonostante la scelta sia stata quella di concedere l'autorizzazione e, in seguito, la promulgazione del "lodo Alfano" motivando pubblicamente tali decisioni con due comunicati⁴². Napolitano ha sottolineato da un lato, che anche la Corte (con la sentenza n. 24/2004) aveva riconosciuto legittimo e «apprezzabile la tutela del bene costituito dall'assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono alle alte cariche dello Stato», dall'altro l'avvenuta conformazione della nuova disciplina ai rilievi precedentemente espressi dalla Corte stessa. Tuttavia, non sono mancate le polemiche rispetto a questa interpretazione né i dubbi sul fatto che effettivamente tutte le indicazioni della Corte fossero state davvero accolte dal "Lodo Alfano" (Giupponi 2008).

Altro caso di *moral suasion* si è palesato nei confronti del governo al fine di evitare l'emanazione di un decreto legge sulle intercettazioni telefoniche. Su tale questione Napolitano già nel 2007 aveva inviato una lettera ai Presidenti di Camera e Senato chiedendo che il decreto legge sulle intercettazioni venisse preso in considerazione solo in un secondo momento rispetto alla più urgente riforma dell'ordinamento giudiziario⁴³. Successivamente, anche con il governo di centro destra, non è mancato il controllo presidenziale su tale tema. Innanzitutto all'interno delle stesse forze di maggioranza non vi era condivisione su quali reati escludere dalla normativa sulle intercettazioni, tanto che dapprima il premier ha minacciato l'utilizzo del decreto-legge e successivamente del voto di fiducia, abbandonando presto entrambe le ipotesi visto il rischio di uno scontro profondo con gli alleati (soprattutto LN e la presidente della commissione giustizia Bongiorno). Napolitano è intervenuto quando il testo di legge dalla Camera doveva passare al Senato, facendo capire che non avrebbe firmato la legge se il Senato non avesse riflettuto su due punti fondamentali: 1) non porre degli ostacoli insormontabili al lavoro della giustizia e 2) bilanciare il diritto alla privacy dei cittadini con la libertà di stampa⁴⁴.

Gli altri casi di *moral suasion* effettuati da Napolitano riguardano per lo più l'attento controllo sul ricorso alla decretazione d'urgenza. Tale questione in effetti appare il punto miliare della presidenza Napolitano ribadita con costanza durante il mandato fino al più emblematico episodio dell'aprile

⁴¹ La già vista l. n.140 del 20 giugno 2003 sulla quale si era pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 2004 attestandone l'illegittimità proprio su questa parte (art. 1).

⁴² Comunicato del 02.07.08 e del 23.07.08, fonte: sito del Quirinale.

⁴³ Vedasi ad esempio: Dino Martirano "Scontro sulle intercettazioni. I Poli: subito la nuova legge", *Il Corriere della Sera*, 13.06.2007

⁴⁴ Sul punto vedasi: Paolo Passarini "Intercettazioni: Napolitano chiede modifiche al testo", *La Stampa*, 13.06.2009.

2009 in occasione dell'approvazione del "decreto incentivi". Il Presidente con una lettera inviata ai presidenti delle Camere, al premier e al ministro dell'Economia ha criticato l'inserimento di norme prima non previste, tra cui quelle relative alle quote latte, con un onere aggiuntivo di 1,3 miliardi. Tale comportamento dell'esecutivo potrebbe portare a un paradosso: dato che non è previsto il rinvio parziale nel nostro ordinamento, se il Capo dello Stato rinviasse alle Camere un decreto legge a causa delle misure che sono state introdotte in sede di conversione, dovrebbe respingere l'intero provvedimento, rifiutando il testo originario di cui lui stesso aveva autorizzato l'emanazione.

Inoltre, il Quirinale ha invitato i presidenti di Camera e Senato, con numerosi comunicati⁴⁵, a monitorare il corretto svolgimento dei lavori parlamentari per la conversione dei decreti-legge, in modo da evitare un eccessivo ricorso ad emendamenti in grado di snaturare i contenuti dell'atto originario e il reale carattere di urgenza.

Il solo caso in cui Napolitano ha fatto ricorso ai suoi poteri formali di controllo è stato quando si è rifiutato di emanare il decreto legge c.d. "salva Eluana"⁴⁶.

Il governo i primi di febbraio del 2009 si apprestava ad approvare un decreto legge che aveva lo scopo di impedire l'esecuzione del provvedimento con il quale la Corte d'Appello di Milano aveva autorizzato il distacco del sondino naso-gastrico che permetteva di tenere in vita Eluana Englaro.

Napolitano in un primo momento ha cercato di dissuadere il governo attraverso il mezzo ormai consueto della *moral suasion* inviando "una lettera riservata alla persona" del Presidente del Consiglio in cui delucidava tutti i dubbi di legittimità tra cui: il doveroso primato del Parlamento quale sede naturale di disciplina legislativa di una materia così delicata; la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza; il mancato rispetto del principio di distinzione e del reciproco rispetto tra i poteri; la violazione dei diritti della persona (in particolare artt. 3, 13, 32 Cost.)⁴⁷. Tuttavia il premier ha deciso di emanare comunque il decreto⁴⁸ senza tener conto dei rilievi presidenziali. A quel punto Napolitano ha rifiutato l'emanazione del decreto.

Nonostante le divisioni valoriali che un caso tanto doloroso inevitabilmente suscita i due ex Presidenti della Repubblica⁴⁹ e la gran parte dei giuristi⁵⁰ si è schierata a favore della decisione

⁴⁵ Si ricordino ad esempio quelli del 18.05.07 e 17.04.09, fonte: sito del Quirinale.

⁴⁶ Si noti che sul caso Englaro è definito come il "grande caso costituzionale" italiano, in cui però è mancato del tutto l'apporto della Corte Costituzionale come "*viva vox constitutionis*" (Groppi 2009).

⁴⁷ Tali punti sono ripresi dal testo della lettera di Napolitano al Presidente del Consiglio successivamente pubblicata sul sito del Quirinale. Si veda inoltre la brillante ricostruzione fatta da Spadaro (2009).

⁴⁸ Tale comportamento è stato definito uno "sgarbo istituzionale" e "una deliberata ricerca di conflitto" (Spadaro 2009), altri hanno esplicitamente parlato di "un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica" (Azzariti 2009)

⁴⁹ Scalfaro e Ciampi hanno sostenuto la linea di Napolitano. In particolare il primo, noto per il suo fortissimo credo cattolico, ha dichiarato: «penso che si sia passato il limite. Taluni, in omaggio ai sacri principi, emettono sentenze definitive e giudizi irrevocabili. Sono cose inaccettabili. Incivili. Se qualcuno le fa in nome dei principi cristiani, io credo che i principi cristiani parlino di amore, di carità, di comprensione, di partecipazione alla sofferenza. Ma non vedo cosa c'entra con i principi cristiani un'invasione così aggressiva dello spazio di libertà di ciascuno» Intervista a O. L. Scalfaro, *La Repubblica* 07.02.2009.

presidenziale evidenziando che: «In questo caso il Capo dello Stato si è fatto garante dei corretti rapporti tra i poteri almeno in due sensi. Da un lato, in quanto ha difeso la sfera del potere giudiziario da un intervento normativo finalizzato ad incidere sul giudicato, in violazione di un principio cardine dello Stato di diritto, ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale. Dall'altro, in quanto ha verificato la insussistenza dei requisiti straordinari di necessità e di urgenza della decretazione di urgenza, si è erto a garante della funzione legislativa del Parlamento nei confronti dell'esecutivo» (Groppi 2009, 4).

Se notevoli sono stati i dubbi avanzati sulla bontà delle ragioni presidenziali da parte del mondo politico e del governo, alcune perplessità sono sorte anche in merito alla titolarità del diritto presidenziale di non emanare gli atti governativi, nonostante lo stesso Napolitano abbia esplicitato che «il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione o per altro verso manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali discende dalla natura della garanzia istituzionale che la Costituzione affida al Capo dello Stato»⁵¹. Tali dubbi sono stati per lo più respinti in primo luogo, perché lo stesso Napolitano nella sua lettera a Berlusconi indicava dei (seppur pochi) precedenti⁵²; in secondo luogo, perché non si può ragionevolmente ritenere che la firma richiesta dalla Costituzione al Presidente nel momento dell'emanazione dei decreti legge sia un mero atto dovuto, ma il Presidente deve essere convinto della necessità del provvedimento⁵³, infine perché la dottrina costituzionalista ha da tempo sostenuto la tesi che il Capo dello Stato possa rifiutarsi di emanare i decreti legge nonostante il silenzio della Costituzione (Spadaro 1993). Del resto, lo stesso Presidente del Consiglio non era davvero persuaso che il comportamento del Capo dello Stato fosse invasivo dei poteri del Governo perché in quel caso avrebbe sollevato il conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale,

⁵⁰ Vedasi gli interventi di Allegretti, Azzariti, Luciani, Romboli, Ruggeri al seminario: *Il potere, le regole e i controlli. La Costituzione e la vicenda Englaro*, fonte: sito di ASTRID. Uno dei pochi interventi a sfavore in punto di diritto, a mia conoscenza, è quello di Pedulla (2009).

⁵¹ Lettera di Napolitano a Berlusconi vedi nota 44.

⁵² I precedenti indicati da Napolitano sono cinque: Pertini per due volte rifiutò un decreto legge, nel 1980 in merito alla verifica delle sottoscrizioni delle richieste per referendum abrogativo e nel 1981 sulla disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale (il motivo in questo caso la contraddizione dell'atto con "un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione"); Cossiga per due volte rifiutò l'emanazione perché non convinto sulla necessità e urgenza dell'atto: nel 1989 in materia di profili professionali del personale Anas e nel 1990 in omaggio al Parlamento; Scalfaro una volta nel 1993 in materia di finanziamento dei partiti politici.

⁵³ Così interveniva l'ex Presidente Ciampi affermando che la firma presidenziale «non è un visto ma deve essere un atto convinto e meditato» e tale facoltà «rientra pienamente nei poteri che la Costituzione gli affida» Intervista a C. A. Ciampi in *La Repubblica*, 08.02.1009. Dello stesso avviso M. Ainis, "Il Quirinale sentinella e non maggiordomo", in *La Stampa*, 08.02.2009.

ma egli ha preferito lamentare la questione sul piano politico-mediatico piuttosto che su quello giuridico⁵⁴.

Il caso Englaro ha messo in evidenza senza nessuna ombra di dubbio che, in sistemi bipolari tendenzialmente maggioritari dove l'esecutivo tende a predominare, il Capo dello Stato può esercitare effettivamente un ruolo di controllo fondamentale. Tuttavia, come si è cercato di evidenziare, sembra che i Presidenti fino ad oggi non abbiano colto tutte le occasioni di estendere i loro poteri di controllo formali, utilizzando tutti gli strumenti che pure la Costituzione fornisce loro, soprattutto laddove gli altri meccanismi di *check and balance* del sistema siano risultati deboli (nella fattispecie l'opposizione parlamentare) o marginali (la Corte Costituzionale).

Tale ritrosia non si spiega con l'eventuale timore di invadere il campo del giudice costituzionale poiché come è stato sottolineato dal Presidente Ciampi e anche dalla dottrina al Presidente della Repubblica spetta la funzione di "garante della Costituzione" attraverso un controllo *preventivo* dell'equilibrio dei poteri, mentre alla Corte spetta prevalentemente il compito di "custode della Costituzione" attraverso un controllo *successivo* sugli atti dell'ordinamento che gli vengono sottoposti.⁵⁵ Invece, proprio l'utilizzo di poteri *soft* o informali quali la *moral suasion* rischierebbe di provocare situazioni di imbarazzo istituzionale tra Presidenza e Corte Costituzionale e spesso producono risultati poco efficaci (Pugiotto 2004).

L'attuale contesto istituzionale necessita cioè di un più attivo utilizzo dei poteri di controllo presidenziali soprattutto se si pensa al problema delle decretazioni d'urgenza. Infatti, nonostante i decreti legge siano divenuti il *modus operandi* più frequente di normazione, e non sempre sia possibile davvero rilevare gli effettivi caratteri di necessità ed urgenza, ad oggi, il problema rimane insoluto, poiché né il legislatore è intervenuto con un'opportuna riforma istituzionale tesa a rendere meno lungo e complesso l'*iter* legislativo, né la Corte Costituzionale riesce ad effettuare un efficace controllo sui decreti legge. Il controllo del giudice costituzionale sui tali atti è in genere raro ma soprattutto «tardivo, [...] mentre immediata e in qualche caso perfino irreversibile la loro efficacia⁵⁶» (Grisolia 2009).

Conclusione:

Con questo contributo si è tentato di mappare i poteri di garanzia che vengono utilizzati dal Capo dello Stato nel nuovo contesto bipolare, da un lato soffermandosi sui poteri che incidono sul

⁵⁴ Tale punto viene sottolineato da Spadaro (2009) che così conclude: «Evidentemente il Premier non si fida della Corte Costituzionale, che non sembra ancora sufficientemente addomesticata. E certo induce a riflettere il rapporto che quest'esecutivo sembra avere, a questo punto con "tutti" gli organi di garanzia costituzionale».

⁵⁵ Sul punto Spadaro (1993) ma vedasi anche Paladin (1982) e Romboli (1997).

⁵⁶ Sul punto vedasi anche Luciani (2009).

raccordo Parlamento-Governo, dall'altro esaminando nello specifico gli strumenti di controllo formale e informale utilizzati dai Presidenti dal 1994 in poi.

L'assetto bipolare nato dalla riforma elettorale di tipo maggioritario del 1993, e successivamente consolidatosi, (nonostante il varo di una successiva legge proporzionale) non è riuscito a produrre le conseguenze che gli studiosi si aspettavano in merito alla riduzione dei poteri di influenza presidenziale sul raccordo Governo-Parlamento. Infatti, interventi tanto sul *government-building* che sulla strutturazione del parlamento si sono verificati sia con il Presidente Scalfaro (pur considerando solo gli interventi dal 1994), sia con il Presidente Napolitano. Analizzando nello specifico sia la crisi del Governo Berlusconi I del 1994 e la formazione del governo Dini nel 1995, sia la crisi del governo Prodi del 1998, sia la crisi del governo Prodi III del 2007 e successivamente quella del 2008 appare evidente che la maggiore o minore incisività dell'azione presidenziale non dipenda tanto dal tipo di legge elettorale vigente, quanto piuttosto dalla perdurante debolezza dei partiti e nella fattispecie di quelli della coalizione governativa. Questa a mio parere è l'unica condizione che ha sempre permesso l'attivazione presidenziale in Italia sul *government-building* e la strutturazione del Parlamento.⁵⁷

Nel caso di Ciampi, invece, gli interventi sul *government-building* sono stati meno incisivi poiché i partiti in coalizione al governo hanno dimostrato di essere molto più coesi che in passato, tuttavia l'impatto presidenziale non è stato nullo: si ricordi l'influenza presidenziale sulla nomina del ministro Ruggiero.

A dispetto delle previsioni minimaliste circa il ruolo presidenziale in contesto bipolare, si è registrato un effetto non previsto (e non voluto) di maggiore influenza in merito alla strutturazione del Parlamento. Ci si riferisce alle nomine presidenziali dei senatori a vita e della peculiare importanza che questi potrebbero assumere in caso di maggioranze parlamentari risicate che di fatto sono più frequenti nei sistemi maggioritari.

Nonostante l'assetto bipolare, è stata in parte sconfessata l'ipotesi per cui il Presidente della Repubblica avrebbe esercitato una maggiore influenza sul piano del *policy-making* attraverso i suoi poteri di controllo sugli atti del Parlamento e del governo.

Parliamo di parziale sconfessione perché se è vero da un lato che i Presidenti hanno di fatto inciso in maniera rilevante sul *policy-making* è anche vero che essi l'hanno fatto più di frequente utilizzando controlli di *soft law* come la *moral suasion* piuttosto che utilizzando poteri formali ben più incisivi come il rinvio ex art. 74 Cost. o il rifiuto di emanazione degli atti esecutivi.

Infatti, è stato evidenziato che i casi di rinvio delle leggi continuano ad essere poco numerosi: 6 nel caso di Scalfaro, 8 nel caso di Ciampi e nessuno, ad oggi, nel caso di Napolitano, così come

⁵⁷ Rimando a Tebaldi (2005) e, mi si permetta, alla mia tesi di dottorato.

rarissimi i casi di rifiuto di emanazione di decreti-legge: 1 nel caso di Scalfaro e 1 nel caso di Napolitano.

Numerosi, invece, i casi di *moral suasion* accertati sia per Ciampi che per Napolitano e di altre curiose pratiche come la “promulgazione con riserva”.

A questo punto due problemi rimangono insoluti:

- Il primo è quello che in un contesto bipolare (anche se imperfetto)⁵⁸ ormai consolidato tutti i meccanismi di *check and balances* del sistema devono attivarsi, soprattutto laddove è chiara la dominanza dell'Esecutivo sugli altri poteri dello Stato. In questo senso, è necessario che il controllo presidenziale si faccia più frequente e incisivo, soprattutto -come ha messo drammaticamente in evidenza il caso Englaro- laddove siano difficilmente attivabili altri contrappesi: in particolare quello dell'opposizione in Parlamento e quello della Corte Costituzionale. L'opposizione parlamentare e la Corte infatti sono stati definiti come i due attori “latitanti” nel “caso Eluana” (Groppo 2009).
- Il secondo problema connesso al primo è che il sistema dei controlli non vada, nel peggiore dei casi, in cortocircuito o risulti, nel migliore dei casi, poco efficace. Ci si riferisce alla scelta compiuta da Ciampi e Napolitano di usare il sistema della *moral suasion* come metodo preferenziale di controllo. Come già detto, questo potrebbe portare a un'imbarazzante diversità di giudizio tra la Corte Costituzionale (*ex post*) e il Presidente (*ex ante*) laddove egli finisca per diventare co-legislatore. In questo senso, il sistema dei controlli potrebbe andare in cortocircuito e, nella peggiore delle ipotesi, potrebbero rendersi necessarie le dimissioni del Presidente della Repubblica. D'altro canto la *moral suasion* non assicura sempre la nascita di atti legittimi dal punto di vista costituzionale, producendo anche l'effetto di restringere lo spazio di manovra del Presidente che avendo agito durante l'*iter* legislativo avrebbe ovvie difficoltà a ricorrere poi al rinvio. La strana prassi della “promulgazione con riserva” tende a confermare tale preoccupazione. In questo senso, quindi, il controllo risulterebbe in pratica inefficace.

Se è vero che in Italia vi è il rischio di un «sovraccarico di prestazioni» per i Presidenti della Repubblica (Grisolia 2009) e che essi si siano preoccupati soprattutto di non arrivare allo scontro istituzionale auto-contenendosi, è anche vero che l'evoluzione del sistema richiede un più forte impatto in merito al controllo degli atti di Parlamento e governo, impatto che la *moral suasion* e altri sistemi di *soft law* da soli non garantiscono.

⁵⁸ O meglio “destrutturato” (Pappalardo 2002).

Riferimenti Bibliografici:

Aa.Vv. (2009), *Interventi del Seminario di ASTRID: "Il potere, le regole e i controlli. La Costituzione e la vicenda Englaro"*, in www.astrid-online.it.

AZZARITI G. (2009), *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica*, in www.costituzionalismo.it.

BAGEHOT W. (1867), *The English Constitution*. [Trad. it. : *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995]

BALBONI E. (2005), *Ordinamento giudiziario: il rinvio di Ciampi*, «Quaderni Costituzionali», n. 2, 408 ss..

BIN R. (2008), *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del governo e della sua maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it.

BREDA M. (2006), *La guerra del Quirinale. La difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi*, Milano, Garzanti.

CACACE E. (2008), *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, «Quaderni Costituzionali», XXVIII, n. 2, 301-318.

CALISE M. (2001), *Il partito personale*, Bari Roma, Laterza.

CALISE M. (2005), *Presidentialization, Italian Style*, in T. POGUNTKE AND P. WEBB (a cura di) "*Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Moderne Democracies*", Oxford, Oxford University Press.

CARLASSARE L. (1997), *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere* in LUCIANI M. e VOLPI M. (a cura di) (1997), "*Il presidente della Repubblica*", Bologna, Il Mulino.

CHIMENTI C. (2003), *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere*, in www.forumcostituzionale.it.

DAHL R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press. [Ed. it. *Poliarchie*, Franco Angeli, Milano, 1980]

FERRAJOLI L. (2002), *Giustizia*, in TUCCARI F. (a cura di) "*Il Governo Berlusconi*", Roma-Bari, Laterza, 73-88.

FUSARO C. (2003), *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Bologna, Il Mulino.

FUSARO C. (2008), *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA e T. F. GIUPPONI (a cura di) "*Annali di diritto costituzionale. La prassi degli organi costituzionali*", Bologna, Bonomia University Press, 23 ss..

GIANNINI M. (2006), *Ciampi. Sette anni di un tecnico al Quirinale*, Torino, Einaudi.

GIRAUDI G., RIGHETTINI M. S. (2001), *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Roma-Bari, Laterza.

GIUPPONI T. (2008), *La tutela delle alte cariche dello Stato e i nodi irrisolti nei rapporti tra politica e giustizia*, in www.forumcostituzionale.it.

GRIMALDI S. (2007), *Il Capo dello Stato come attore di controllo politico*, Paper presentato al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Catania, 20-22 Settembre 2007.

GRIMALDI S. (2009), *La Fisarmonica del Presidente. Una comparazione del comportamento politico del Capo dello Stato in quattro sistemi parlamentari: Austria, Irlanda, Germania e Italia*, Tutor: Prof. G. Pasquino, Coordinatore del dottorato: L. Morlino.

GRISOLIA M.C.(2009), *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/organizzazioneestado/grisoliam.html.

GROPPI T. (2009), *Il “caso Englaro” : un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*, in www.forumcostituzionale.it; *intervento al Seminario di ASTRID sul “caso Englaro”*.

GUARNIERI C. (2003), *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino.

GUASTINI R. (2008), *Teoria ed ideologia della funzione presidenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/organizzazioneestado/guastini.html.

LIPPOLIS V. (2008), *La crisi del II governo Prodi* in www.federalismi.it.

LUCIANI M. (2009), *L’emanazione presidenziale dei decreti legge (spunti a partire dal caso Eluana)*, in www.astrod-online.it.

MARINO G. (2007), *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it.

PALADIN L. (1982), *La funzione presidenziale di controllo*, «Quaderni Costituzionali», n.2, 309 ss..

PALADIN L. (1986), *Il Presidente della Repubblica*, in AA.VV. “*Enciclopedia del diritto*”, Milano, Giuffrè, vol. XXXV, 165 ss.

PAPPALARDO A. (2002), *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in G. PASQUINO (a cura di) “*Dall’Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*”, Bologna, Il Mulino, 199-237.

PASQUINO G. (1987), *Party Government in Italy: Achievements and Prospects*, in R. KATZ (a cura di) “*Party Governments: European and American Experiences*”, Berlin, De Gruyter, vol. II, 202-42.

PASQUINO G. (2001), *Teoria della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, «*Rivista Italiana di Scienza Politica*», XXXI, n.2, 313-27.

PASQUINO G. (2003 a), *La presidenza Ciampi*, in J. BLONDEL e P. SEGATTI (a cura di), «*Politica in Italia*», Bologna, Il Mulino.

PASQUINO G. (2003 b), *The government, the opposition, and the President of Republic under Berlusconi*, «*Journal Of Modern Italian Studies*», vol. 8, n.4, pp. 485-499.

- PEDULLÀ L. (2009), *Perché il Capo dello Stato avrebbe dovuto firmare il decreto legge "salva-Eluana"*, in www.forumcostituzionale.it.
- POGUNTKE T., WEBB P. (2005), *The presidentialization of Politics. A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- POMBENI P. (1999), *Transizione infinita o decadenza strisciante?*, «Il Mulino», 1, marzo, 69-77.
- PONTHOREAU M., RAYNER H. (2007), *Da Ciampi a Napolitano*, in J.L. BRIQUET E A. MASTROPAOLO (a cura di) «Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni», Bologna, Il Mulino, 147-167.
- PUGIOTTO A. (2004), «*Veto players*» e dinamiche istituzionali nella vicenda del «lodo Maccanico», «Quaderni Costituzionali», XXIV, n. 2, 255-80.
- ROMBOLI R. (1997), *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale* in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di) «*Il Presidente della Repubblica*», Bologna, Il Mulino, 265 ss.
- RUGGERI A. (1997), *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi* in LUCIANI, VOLPI M. (a cura di), «*Il Presidente della Repubblica* », 171-219.
- RUGGERI A. (2002), *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in www.forumcostituzionale.it.
- RUGGERI A. (2009), *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"... contraria. (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in www.forumcostituzionale.it.
- RUGGERI A., SPADARO A. (2009), *Lineamenti di giustizia costituzionale. IV edizione*, Torino, Giappichelli.
- SIMONCINI A. (2003), *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- SIMONCINI A. (2006), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum.
- SPADARO A. (1993), *Prime considerazione sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI E M. VOLPI (a cura di) «*La Corte Costituzionale e gli altri poteri dello Stato*», Torino, Giappichelli, 285 ss..
- SPADARO A. (2009), *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le "ragioni" di Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it.
- TEBALDI M. (2006), *I poteri del presidente della Repubblica italiana. Spiegazioni e interpretazioni.*, paper presentato al Congresso annuale SISP, Bologna, 12 – 14 Settembre 2006.
- TEBALDI M. (2005), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino.
- TIMIANI M. (2009), *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura"*

della prassi, in «Quaderni Costituzionali», XXVIII, n. 2, 319-37.

Siti consultati:

- **Associazione italiana dei costituzionalisti:** www.associazionedeicostituzionalisti.it
- **Astrid,** Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche: www.astrid-online.it
- **Camera dei deputati:** www.camera.it
- **Forum di “Quaderni Costituzionali”:** www.forumcostituzionale.it
- **Presidenza della Repubblica:** www.quirinale.it