

## ORGANIZZAZIONE E POTERE: IL CASO DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

GIANLUCA MAROLDA<sup>1</sup>

SOMMARIO: Introduzione. Su una nuova prospettiva di studio della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica- 1. Cenni sull'organizzazione interna del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica- 2. Sulla prassi degli Uffici del Segretariato- 2.1. Il potere di rinvio delle leggi- 2.2. Il potere di grazia- 3. Nel nome della leale collaborazione

### ***Introduzione. Su una nuova prospettiva di studio della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica***

Si è discusso molto sui tentativi di razionalizzazione scientifica dell'organo del Presidente della Repubblica. Il dibattito dottrinale, iniziato a spaccarsi sin dai primi anni della Repubblica, è giunto a delle conclusioni non univoche, così come le poche ma importanti pronunce che la giurisprudenza costituzionale ha prodotto nel tentativo di compiere una ricostruzione quanto più precisa sul piano dogmatico. Questa mancata razionalizzazione può ritrovare la sua “*ratio*” in questi incisi dell'o.d.g. Perassi e del primo alinea dell'art.87 Cost. Il Presidente della Repubblica si sarebbe inserito nell'ordinamento come strumento atto «a tutelare le esigenze della stabilità di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo»<sup>2</sup>, per poi esser definito dall'art.87 come rappresentante dell’“unità nazionale”. Entrambe non vano lette separatamente, in quanto la seconda dicitura rappresenterebbe un precipitato del principio di base enucleato nella prima. Contenutisticamente, invece, da queste affermazioni si è desunto da parte degli interpreti come, da un lato, l'analisi di questa figura dovesse essere necessariamente coordinata con una molteplicità di fattori, eterogenei e difficilmente catalogabili entro schemi rigidi, che costituiscono i canoni fondamentali del parlamentarismo italiano<sup>3</sup>. Mentre, sotto un altro versante, si è affermato che si fosse di fronte ad un organo che, avendo ricevuto una tipizzazione a “*fattispecie aperta*”, sul piano

<sup>1</sup> Dottorando in Scienze Giuridiche-Curriculum Diritto Costituzionale (XXX ciclo) presso l'Università di Bologna.

<sup>2</sup> Lavori Assemblea Costituente-Ordine del giorno Perassi, 4 settembre 1946

<sup>3</sup> La dottrina si è molto frammentata nel cercare di cogliere quali fossero i caratteri fondamentali che qualificerebbero l'esistenza di una forma di governo parlamentare, prendendo per buona l'accezione generale data da Mortati, per cui per forma di governo si intende “[...] il modo in cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate tra i diversi organi costituzionali [...]”. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, 1973, 3. Nello specifico vi è chi ha riscontrato che è tra la particolare modulazione dei rapporti tra organi indipendenti e sovrani che si dovrebbe riscontrare la corretta qualificazione da dare alla forma di governo, così come chi privilegia le previsioni puramente giuridiche ed il loro significato desumibile dall'interpretazione, come criterio qualificante una forma di governo, M. VOLPI, *Forme di governo*, in AA.VV., *Glossario di diritto pubblico comparato*, a cura di L. Pegoraro, 2009, 142, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. Amm.*, III (2010), 583-584. Mentre vi è chi sin dagli anni 60' ha ritenuto che la corretta chiave interpretativa del parlamentarismo italiano fosse da rinvenirsi nello studio del sistema partitico che compone il Parlamento. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX (1970) 634 e ss.

ermeneutico solo da una stretta analisi della sua prassi si sarebbero potuti ricavare gli eventuali discostamenti o allineamenti con le norme costituzionali<sup>4</sup>. Da queste coordinate si desumerebbe, quindi, che le prerogative presidenziali siano interpretabili solo in chiave di prassi: essa è intesa in una connotazione polifunzionale e cioè come criterio interpretativo delle disposizioni costituzionali, criterio applicativo o come fonte di produzione<sup>5</sup>.

Le impostazioni tradizionali della dottrina dell'indirizzo/garanzia che si sono viste nelle pagine precedenti muovono i propri assunti sulla scorta di un'analisi effettuata su quelli che si oserebbero definire gli "output" presidenziali: vale a dire le risultanze prodotte dall'operato dei Capi di Stato susseguiti nell'arco della storia repubblicana, le determinazioni finali espresse sia sulla base delle prerogative presidenziali tipiche e sia su quelle più propriamente atipiche riferibili al generale potere di comunicazione. Tramite questa prospettiva, che si vuol proporre, si cerca di poter approfondire lo studio sulla "meccanica" interna del complesso organo presidenziale, su come effettivamente la macchina del Quirinale, rappresentata dalle strutture afferenti al Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, lavori per poter mettere il Presidente nelle migliori condizioni per poter espletare il proprio mandato. Profilo che è stato poco studiato dalla dottrina maggioritaria, che ha ricevuto pochi contributi monografici<sup>6</sup>, ma che si potrebbe rivelare di grande interesse poiché risponderebbe ad un quesito di natura generale di rilevante significato: capire come l'organizzazione interna dagli *input* dati dal Presidente stesso possa contribuire a elaborare, plasmare o indirizzare le scelte finali, quei famosi *output* presidenziali che sono entrati nella maggioranza degli studi sino ad ora effettuati. Essa, infatti, costituirebbe una sorta di cartina tornasole o controprova ad alcune delle determinazioni dottrinarie sino ad ora avutesi sugli *output* presidenziali, in quanto l'analisi di questi *output* tramite il filtro degli *input* consisterebbe in un'analisi dell'attività degli apparati serventi, di quegli organismi che di riflesso alla volontà presidenziale operano nel contesto costituzionale delle prerogative presidenziali.

---

<sup>4</sup> Alcuni autori affermano che «quei medesimi poteri scritti in Costituzioni possono ridursi a forma esteriore o al contrario divenire pieni ed indipendenti» tutto questo può avvenire senza alcuna modificazione esteriore del testo costituzionale, ma semplicemente attraverso un diverso esercizio dei poteri di Capo dello Stato consentito o imposto da vicende politiche [...]». G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in AA.VV. *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca- A. Pizzorusso, 1978, 145 ed in senso conforme L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, 1991, 236-237.

<sup>5</sup> Precisa la dottrina che ha elaborato questo concetto che il rapporto tra diritto e fatto va sempre e solamente ravvisato «dalle possibilità consentite dal diritto». Non si potrebbe pensare ad una prassi costituzionale che riscriva le norme contenute nelle disposizioni costituzionali, o che integri la disposizione in senso contrario alla norma costituzionale. MORRONE A., *Prassi e giustizia costituzionale*, in AA.VV., *La Prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera- T.F. Giupponi, 2008, 496-497, A. MORRONE *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC* n.2, 2013, 6, PALADIN L., *Il Presidente*, cit., 1991, 236; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX (1970) 678-679, I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013, 1. *Contra* LUCIANI M., *Governo.*, cit. 2010, 540. Vi è poi chi cerca di guardare alla prassi come canone interpretativo B. CARAVITA, *Poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre- G. Scaccia, 2010, 99 ss., A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. Cost.*, 2013, 35-37 ss. Invece, si dimostrano più propensi ad una funzione normativa pura A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 2010, 37 ss., C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 47 ss., D. GALLIANI, *Metodo di studio e settennato di Napolitano*, in *Quad. Cost.*, 1/2013, 61 ss.

<sup>6</sup>N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, 1973; B.M. ALLARA, *La struttura della Presidenza della Repubblica*, 1974; N. OCCHIOCUPO., *Presidenza della Repubblica*, in *Enc. Giur.*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, 1991, *ad vocem*; P. MESCHINI, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, 1996, 193-220; P. STANCATI, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XLI, (1989), AA. VV., *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, a cura di C. D'Orta- F. Garella, Roma-Bari, Laterza, 1997; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, 2005, 71-109; P. CARUCCI, *Fonti per la storia della Presidenza della Repubblica. Le Carte e la Storia*, in *Quad. Cost.* n.1, 2015, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Banca d'Italia, *L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa* [Mostra nel Palazzo del Quirinale, 13 maggio-6 luglio 2008], (a cura di) R. Einaudi, 2008, 187-191.

Per sciogliere questo interrogativo si procederà, in primo luogo, a delineare per cenni quella che è l'organizzazione giuridica interna della Presidenza della Repubblica; successivamente si interverrà nello specifico, esaminando la prassi di due importanti Uffici del Segretariato Generale nella loro attività servente all'espletamento di due importanti prerogative: il potere di rinvio delle leggi e il potere di grazia.

### ***1. Cenni sull'organizzazione interna del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica***

La burocrazia interna della Presidenza della Repubblica trova la sua base giuridica in Costituzione all'art. 84, ultimo comma, nella legge n. 1077 del 1948 e nell'autonomia regolamentare del Capo dello Stato. Innanzitutto, la disposizione dell'ultimo comma dell'art.84 afferma in toni molto sintetici che «l'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge». L'assegno rappresenta l'emolumento economico da conferire al Presidente per l'espletamento delle sue funzioni costituzionali: il compenso per l'attività svolta che entra nella proprietà della persona del Presidente come lo stipendio del dipendente pubblico. La dotazione, invece, rappresenta il complesso di beni pubblici che entra nella disponibilità materiale del Presidente, ma essi detengono un vincolo di destinazione per cui non entrano mai, come invece fa l'assegno, nella proprietà personale del Presidente. L'art.84 indica poi la presenza di una riserva di legge in capo al Parlamento: cruciale è il profilo negativo della riserva, per cui è solo il Parlamento a determinare l'ammontare dei beni in dotazione al Capo dello Stato così come il suo assegno, sottraendo al possibile arbitrio e alla contingenza del Governo ogni possibilità di decisione, così come, è stato sottratto margine di manovra ad eventuali scelte autoreferenziali del Presidente<sup>7</sup>.

Indicazioni in Costituente sulla *ratio* della presenza di un'amministrazione quirinalizia si traggono dall'ampia discussione in seconda Sottocommissione. Si prescindeva, infatti, dall'istituzione di un apparato che amministrasse la dotazione, poiché si dava per scontata l'idea di creare un organismo che puntasse ad essere un organismo "consultivo" del Presidente<sup>8</sup>. Di qui l'approvazione dell'ultimo comma dell'art.84, per cui la questione sarebbe stata rinviata alla prima legislatura repubblicana con la legge su assegno e dotazione. La genesi, invece, della legge n.1077 del 1948 è scaturita dal testo presentato dal Governo De Gasperi I ad un mese dall'elezione di Einaudi, dove non era stata espressamente disciplinata un'organizzazione dettagliata degli uffici. La *ratio* di questa scelta stava nella volontà di lasciare all'autonomia regolamentare gran parte della

---

<sup>7</sup> G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 53 e P. MESCHINI, *Il Segretariato*, cit., 19 e ss. Si ricaverebbe poi per via interpretativa che tutto ciò che deriva dalla dotazione (ivi incluse le strutture burocratiche per amministrarle) debba trovare la sua disciplina nella legge ordinaria, che a sua volta assumerà il valore di norma costituzionalmente necessaria. Sulla qualificazione giuridica della riserva di legge, la dottrina si è molto spaccata in quanto la questione si intreccia con il tema dell'autonomia regolamentare del Presidente della Repubblica e del rapporto tra queste due fonti. Per il momento occorre segnalare solamente che vi è un concorso di volontà nella configurazione dell'organigramma, per cui ad alcuni capisaldi fissati dalla legge n.1077 seguono costituzioni di specifici e nuovi Uffici da parte dell'autonomia discrezionale del singolo Presidente, che, come si accennerà, è fattore esogeno di grande rilievo nel definire l'assetto ed il ruolo costituzionale del Segretariato Generale. La questione è stata affrontata nello scritto della tesi ed è in attesa di alcune importanti indicazioni da parte della Consulta nella decisione del caso sull'autodichia della Presidenza.

<sup>8</sup> Nella seduta della seconda Sottocommissione del 19 dicembre 1946 era stata avanzata la proposta dall'On. Nobile, il quale propendeva per istituire un organo collegiale, destinato alla consulenza e alla sostituzione in caso di assenza o impedimento del Presidente. La proposta trovava subito l'opposizione sul tema delle funzioni vicarie ma trovava un buon accoglimento per quanto riguarda le funzioni consultive. Inizialmente, si pensava ad un organo eletto dal Parlamento in modo da mantenere una sorta di "vincolo di mandato" ed evitare che il Presidente potesse costituire un suo organo privato. Queste proposte trovavano però il limite di portare ad una sorta di cristallizzazione dell'attività istituzionale del Quirinale.

disciplina, qualificando il Segretariato come una persona giuridica pubblica con tratti “autarchici”<sup>9</sup>. Per prevenire un eccesso di discrezionalità presidenziale troppo ampio la Commissione Affari Costituzionali alla Camera aveva provveduto a specificare maggiormente quelli che sarebbero dovuti essere i capisaldi dell’organigramma, poi integrabili ma non abrogabili dai regolamenti presidenziali<sup>10</sup>.

Prima di esaminare i principi cardine dell’organigramma interno, è necessario fare una distinzione preliminare. Esistono due tipologie di conformazione delle unità: quella di *line* e quella di *staff*. Questa prima distinzione inerisce ai rapporti all’interno di un singolo Ufficio o Sezione; infatti, per ufficio di *line* si intende una struttura fissa espletante le funzioni amministrative interne, mentre gli uffici di *staff* si basano sulla collaborazione diretta con il Presidente per la loro specializzazione tecnica. Vi è poi un’altra distinzione, tipica questa volta della particolare conformazione del Segretariato, che guarda alla permanenza temporale di essi: queste strutture possono essere variabili o permanenti. Le strutture variabili sono di *staff* e traggono la loro temporaneità dal fatto che sono legate alla vita politica del Presidente, mentre le strutture permanenti (*line*) sono il personale fisso, di carriera, legato in modo strutturale al Segretariato. Alle variabili sono a capo i Consiglieri del Presidente, membri solitamente appartenenti a ruoli apicali della Pubblica Amministrazione, collocati fuori ruolo durante il periodo di permanenza al Quirinale, proprio perché la loro permanenza nelle strutture della Presidenza è legata strettamente a quella del Presidente alla carica: nelle strutture permanenti vige, invece, la regola dell’accesso per selezione pubblica o per concorso pubblico per titoli o esami. Nella prassi delle varie Presidenze è emerso che alle strutture permanenti si riferiscono gli uffici con mansioni *stricto sensu* di amministrazione, mentre al personale variabile sono affidati principalmente i compiti di consulenza politica e tecnica all’esercizio delle attribuzioni del Presidente.

La figura del Segretario Generale merita considerazioni a parte. Egli è il vertice dell’amministrazione quirinalizia: secondo il disegno della legge n.1077 del 1948 all’art. 2 esso è configurato come sovrintendente agli Uffici e ai Servizi, per cui agisce come architrave capace di dirigere e coordinare la dualità del Segretariato e rappresenta esternamente l’amministrazione<sup>11</sup>. A rimarcare questa particolare posizione è intervenuta anche l’autonomia regolamentare del Presidente, più precisamente, il decreto presidenziale n. 9 del 1985, che ha espressamente qualificato il Segretario come “primo Consigliere” del Presidente: l’espressione ha specificato che i Consiglieri presidenziali sono sottoposti alla sovrintendenza del Segretario così come i dirigenti dei Servizi. Guardando alla carica nel rapporto con il Presidente, egli è nominato e revocato da quest’ultimo ex art.3 della legge n.1077 del 1948 con l’intervento della controfirma del Presidente del Consiglio. La nomina presidenziale, così come l’eventuale revoca, andrebbe considerata come un atto sostanzialmente presidenziale, espressione di un rapporto *stricto sensu* di fiduciarità politica che andrebbe ad instaurarsi tra i due e al cui venir meno il Presidente sarebbe abilitato a procedere con la revoca. La controfirma ministeriale non influirebbe minimamente sulla volontà presidenziale, ma si porrebbe solo come atto di mero controllo formale sull’atto. Il vero significato della previsione contenuta nell’art. 3, comma 2, della legge n. 1077 è, dunque, soltanto quello di rendere, anche per l’atto di nomina del Segretario generale, il Capo dello Stato esente da responsabilità, ai sensi degli art. 89 e 90 Cost<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> O. RANELLETTI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1949, 315, G. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, 1958, 107, L. PALADIN, *Il Presidente*, cit., 1991.

<sup>10</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato*, cit., 242 e ss.

<sup>11</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato*, cit., 319-321.

<sup>12</sup> G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 59 e nt. 17, e A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista Amministrativa*, 1950, 241, hanno dato della previsione della controfirma ministeriale un’interpretazione “storicistica”, cioè definita da P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, 1991, 35, poiché essa rappresenterebbe un vecchio retaggio figlio della conformazione del precedente Ministero della Real Casa, per cui le nomine del Re dovessero essere tutte scrutinate dal Governo. In realtà, la nomina del Segretario Generale si configurerebbe come un atto dal contenuto *lato sensu* politico e di rilevanza interna per l’amministrazione

Questo rapporto sopra descritto è astrattamente definito secondo il crisma della derivazione organica, nel senso che il Segretariato (di cui il Segretario è il rappresentante) si presenta come un organo con tratti autonomi, ma che per ragioni di economia organizzativa, identificabili nella necessità di dislocazione delle strutture e delle funzioni, esso deve considerarsi funzionalmente e strutturalmente derivato da quello di pertinenza<sup>13</sup>. Per capire, invece come l'organo Segretariato agisca in funzione dell'organo principale Presidente si fa ricorso alle categorie della delegazione amministrativa<sup>14</sup>. Se si guarda al quadro normativo, infatti, l'art.3 comma 2 della l. n.1077 del 1949 stabilisce che il Segretario Generale rappresenta l'Amministrazione, sovrintende agli Uffici e ai Servizi del Segretariato e propone l'adozione dei regolamenti interni della detta struttura al Presidente ed un successivo regolamento presidenziale n.107 del 2013, che all'art.1, comma 1 stabilisce che i detti Uffici e Servizi "dipendono" dal Segretario. Il dato normativo citato delinea che il Capo dello Stato nell'esercizio della sua potestà regolamentare ha "volontariamente" trasferito al Segretario Generale "proprie" attribuzioni in ordine alla gestione amministrativa dell'organo costituzionale in cui lui è a capo ed è indice, quindi, della sussistenza di un rapporto di delegazione interorganica. Per quanto sia condivisibile questa affermazione, la dottrina in esame ha ritenuto necessario onde fugare dubbi effettuare alcune precisazioni sul contenuto di questa delega amministrativa<sup>15</sup>. Il Segretario, infatti, proprio perché risultante come titolare dell'esercizio di alcune competenze delegategli dalla legge e del regolamento, in costanza di delega non può trovare l'interferenza da parte del Presidente, ma solo in circostanze eccezionali e di speciali esigenze<sup>16</sup>. D'altro canto, il Segretario non detiene la discrezionalità assoluta nel compimento degli atti necessari al perseguimento dei fini predisposti dalla delega presidenziale. Infatti, come sottolineato da noti esponenti della dottrina amministrativista il rapporto di delega interorganica va rinquadrato in uno schema di indirizzo-esecuzione sorretto da uno stretto rapporto fiduciario tra delegante e delegato, per cui risulta essere «un compromesso fra l'attribuzione istituzionale di una competenza, che è stata fatta in capo ad un organo o ad un ente, e la necessità per questo, a causa di motivi preesistenti e certi o quasi certi [...] di sgravarsi dell'esercizio di proprie funzioni»<sup>17</sup>. In altri termini, si tratta di un compromesso funzionalizzato al perseguimento di un obiettivo comune, deputato all'organo Presidente.<sup>18</sup>

---

della propria dotazione e nell'interesse esclusivamente politico-istituzionale riferibile al buon andamento dell'amministrazione quirinalizia stessa.

<sup>13</sup> Considerazioni analoghe sulla natura giuridica dell'organo Parlamento in seduta comune G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, 1965, 290 e ss.

<sup>14</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato*, cit., 309-312

<sup>15</sup> R. SACCO, *Il profilo della delega amministrativa*, 1970, 30 e ss., F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970, 15 e ss., G. MIELE, *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, XI, (1962), 905 e ss.

<sup>16</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato*, cit., 315

<sup>17</sup> F. ROVERSI MONACO, *La delegazione*, cit., 65 e ss., F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, 1965, 12 e ss., G. MIELE, *Delega*, cit., 910, E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, 1931, 108.

<sup>18</sup> Vi sono da segnalare, poi, alcuni fattori "esogeni". Ad esempio, il contesto politico-istituzionale di riferimento, sul quale Einaudi aveva colto come l'amministrazione quirinalizia dovesse possedere determinate caratteristiche di flessibilità e adattabilità alle più svariate situazioni offerte dal contesto operativo di riferimento. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, 1956, 647, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica*, 1956, 434, N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato*, cit., 1973, 22-27, R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, 1986, 390 e ss., N. PICELLA, *Luigi Einaudi nel ricordo di un suo collaboratore*, in AA.VV. *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol I, Firenze, 1969, 180 e G. LIMITI, *Il Presidente Professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, 2001, 102. Altra caratteristica importante è la monocraticità della carica presidenziale. La non possibilità di poter mediare e ponderare le scelte intraprese su più teste ha fatto sì automaticamente che l'*expertise* personale divenisse il punto di riferimento per l'indirizzo da dare alla all'organo burocratico. Esempi molto evidenti si sono avuti con le Presidenze Pertini e Cossiga, le quali hanno sviluppato unità di Uffici in tema di Sicurezza e Stampa, in modo che i propri indirizzi, frutto delle personali idee su come sviluppare la propria azione, potessero essere espletati al meglio. In particolare, in Cossiga è stata viva l'esperienza da Ministro degli Interni e *Premier* durante gli Anni di Piombo, così come per Pertini le particolari prassi e la consapevolezza di dover curare nei minimi dettagli l'immagine mediatica del Quirinale.

## 2. Sulla prassi degli Uffici del Segretariato

Premessi i brevi cenni visti, per far emergere l'attività degli Uffici del Quirinale si sono scelte delle chiavi di lettura definite su alcuni parametri. Si ritiene che il ruolo dell'amministrazione quirinalizia possa essere meglio inquadrato guardando ai "momenti" o casi nei quali il Capo dello Stato è coinvolto, anche indirettamente, nei processi decisionali di indirizzo politico; dove l'unità dell'indirizzo maggioritario presenta delle criticità e necessità delle prestazioni di unificazione politica ed istituzionale da parte del Quirinale. In questi momenti patologici, per come dovrebbe essere conformata una forma di governo parlamentare, il Quirinale agisce come fattore coagulante.

Ciò premesso, il Segretariato Generale esplica la sua azione, principalmente, fornendo un supporto tecnico-giuridico, e per certi versi politico, all'azione del Capo dello Stato, contribuendo a scolpire l'*output* finale. Per dovere di precisazione per attività di supporto tecnico si intende un'opera costante di istruttoria sui profili giuridico-costituzionali della prassi che si vuole adottare ed un'analisi dei rischi ed effetti che possa comportare. Non solo: come meglio si vedrà nel corso dell'analisi, essa non presenta solamente un profilo interno, esaurendo i suoi effetti nel fornire supporto a una decisione presidenziale, ma che in certi casi agisce come *longa manus* presidenziale in stretta collaborazione con gli altri organi costituzionali. Per queste ragioni, è necessario focalizzarsi su prerogative che presentino una funzione di garanzia e impulso in modo da poter plasmare meglio quella che è la posizione costituzionale effettiva del Presidente e per il loro ricorso non episodico<sup>19</sup> di mantenere l'attività del Segretariato a stretto contatto con gli organi di indirizzo.

A queste considerazioni di tipo "teorico" vanno necessariamente inglobate delle precisazioni di ordine pratico. Vi è una difficoltà rilevante che è data dalla difficile reperibilità di documenti ed atti formali se non attraverso esclusivi canali di accesso, rappresentati dalla presenza degli Archivi privati e dell'Archivio storico del Quirinale e della rassegna stampa. In generale, l'approccio ad uno studio scientifico di uno o più profili del Presidente della Repubblica sconta questo tipo di difficoltà, essendo già di per sé l'attività del Presidente di tipo riservata, ma in questa sede la reperibilità della documentazione è più ostica: lo studio, infatti, verte esattamente sulla fonte della "riservatezza quirinalizia", sull'epicentro dei meccanismi che disegnano il limite tra l'attività presidenziale pubblica e quella riservata-preparatoria. In altri termini, è un tipo di riservatezza che è posto a baluardo dell'autonomia presidenziale, che consente un certo tipo di evoluzione o trasformazione della figura presidenziale e non una ricostruzione episodica, se non lacunosa, e di dubbia valenza generale. Per queste ragioni di ordine teorico e pratico si è scelto di ponderare l'individuazione dei *case studies* con la materiale disponibilità di un complesso di fonti utili nel potere di rinvio delle leggi e nel potere di grazia<sup>20</sup>; laddove, infatti, il complesso delle fonti non consente di poter ricostruire sufficientemente l'attività degli Uffici del Quirinale, l'indagine non potrebbe definirsi suffragata scientificamente<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> La non episodicità è un elemento molto importante in quanto sono caratteri che mostrerebbe, da un lato, la tracciabilità dell'azione del Segretariato e, da un altro lato, le sue implicazioni concrete nella forma di governo.

<sup>20</sup> A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in AA.VV. *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani- M. Volpi Bologna, 1997, 171 ss.

<sup>21</sup> Si potrebbe obiettare ad un'impostazione di tal genere che il campo di indagine a sole due prerogative risulterebbe eccessivamente riduttivo, lasciando nello sfondo altri poteri fonte di un sicuramente maggiore risvolto politico-istituzionale: il potere di scioglimento delle Camere ed il potere di nomina del Governo ad esempio. La presenza di materiale informativo su queste due prerogative è limitata a casi episodici. Il riserbo in questi casi diventa massimo e la naturale tensione degli organi di stampa si sposta sulla figura presidenziale non consentendo di ricostruire il ruolo del Segretariato. Per le varie preclusioni V. l. 395 1997, Modifiche alla legge 3 febbraio 1971, n.147, il D.P. n.18 del 2007. Mentre per i vincoli temporali di segretezza dei materiali depositati v. *Codice di deontologia e di buona condotta per la ricerca storica, allegato al Codice in materia di protezione dei dati personali*, d.lgs n.196/2003. Riguardo il materiale non direttamente riferibile all'attività dei Presidenti o del Quirinale si è fatto uso delle ricostruzioni effettuate dalla dottrina e dai riferimenti sporadici e settoriali fatti all'attività del Segretariato, così come si è cercato di inglobare l'analisi delle varie cronache dei giornalisti cd. "quirinalisti". Altre fonti di questo tipo sono quelle provenienti dalle dichiarazioni e dalle testimonianze dirette dei protagonisti delle vicende analizzate: interviste ai Presidenti,

Un'ultima notazione. In rapporto al ruolo del Segretariato, nello specifico dell'Ufficio affari giuridici e per le relazioni costituzionali, nel potere di rinvio delle leggi, saranno evidenziati i momenti di maggiore partecipazione alle diverse fasi che presenta l'esercizio della detta prerogativa della Presidenza distinguendo per alcuni importanti settennati: Einaudi, Pertini, Ciampi e Napolitano. Mentre sul potere di grazia sarà presa in considerazione l'attività dell'Ufficio *ad hoc* all'interno del Segretariato dal 2006 al 2016.

## 2.1. Il potere di rinvio delle leggi

Problema rilevante per Einaudi al momento della sua elezione al Quirinale è stato quello di dare una prima conformazione all'organigramma del Segretariato Generale, tenendo ben presenti le coordinate entro le quali egli avrebbe dato la sua interpretazione al ruolo presidenziale; con il risultato che ogni particolare assetto organizzativo degli Uffici e Servizi ed ogni particolare usanza protocollare o convenzionale interna o esterna al Quirinale avrebbe costituito un precedente significativo. L'opzione di fondo sull'attività interna<sup>22</sup> è stata commisurata su due parametri: 1. Istruttoria e consulenza giuridica su ogni tipologia di atto a firma presidenziale 2. Attività di costante monitoraggio e di informazione per il Presidente sulle questioni giuridiche e politiche più importanti<sup>23</sup>. Il fine risiedeva nella necessità di dover dare un'interpretazione del ruolo che fosse la più allineata possibile con il ruolo di garanzia a cui il Presidente era deputato. Viste le basi, si dividerà l'analisi, esaminando dapprima la situazione di rinvio delle leggi alle Camere ed in secondo luogo l'attività di cd. "*moral suasion*"<sup>24</sup>. Per quanto riguarda due dei tre rinvii fatti dal Presidente, i rilievi tracciati dal Segretariato sono stati decisivi e trasposti nel messaggio di motivazione, mentre per il terzo rinvio, che ha avuto oggetto una peculiare ricostruzione in tema di principio di ragionevolezza delle leggi il Presidente ne ha rivendicato la esclusiva "paternità"<sup>25</sup>. Dalle corrispondenze con il Segretario Carbone è emersa, poi, un'accurata opera di ricostruzione e monitoraggio delle tematiche da parte degli Uffici del Quirinale e non solo quindi attività di consulenza giuridica, ma piuttosto attività di informazione, capace di rendere il Presidente edotto, ma anche maggiormente dinamico e legittimato nella sua *auctoritas* nell'instaurare una dialettica con gli organi di indirizzo politico<sup>26</sup>. Si può, comunque, affermare che la Presidenza Einaudi abbia cercato di sedimentare dei meccanismi convenzionali in senso bidirezionale *intra moenia* per l'organizzazione dell'attività interna e per plasmare la posizione costituzionale del Presidente "esternamente".

---

dichiarazioni a mezzo stampa, corrispondenze epistolari tra Presidenti, collaboratori e membri del governo, diari biografici, memorie ed il sito *web* del Quirinale. I materiali non riferibili direttamente al Quirinale sono quelli non smentiti dalla Presidenza e comunque confermati dai lavori degli organi di indirizzo politico. S. ROMANO *La metamorfosi dei tre Presidenti da uomini simbolo a contropotere. Una lunga crisi condizionata dallo stile Pertini*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2006, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno!* [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003, 93 e ss. e I. PELLIZZONE, *Contributo ad uno studio*, 2010, 237-242

<sup>22</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato*, cit., 1973 27 e ss. e G. SILVESTRI, *L'attività interna della Pubblica Amministrazione*, 1950, 24.

<sup>23</sup> L. EINAUDI, op. *Di alcune usanze*, cit., 1956, 434

<sup>24</sup> L'esame è stato curato dal Segretario Generale, Carbone, e del Capo Ufficio Rapporti con il Governo ed il Parlamento, Picella, con il compito di dover redigere gli "opportuni appunti" per la stesura del messaggio motivato L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit., 1956, 647-648.

<sup>25</sup> L. EINAUDI, *Lo scrittoio*, cit., 1956, 648. Un altro elemento di grande interesse proviene dal potere, interpretato come speculare da Einaudi, dell'autorizzazione preventiva. Secondo la testimonianza del Segretario Carbone, il Presidente avrebbe fatto un uso estensivo di detta prerogativa, confidando nella possibilità di instaurare una sorta di collaborazione fruttuosa con il Governo e magari prevenire eventuali conflitti a legge deliberata. L'attività dell'allora Segretario Generale è stata, invece, tutta volta a dissuadere il Capo dello Stato nell'utilizzare in maniera estensiva la detta prerogativa per non appunto porre in essere atti che avrebbero comportato la nascita di indirizzo politico presidenziale sovrapposto a quello governativo. R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, cit., 390 e ss., PICELLA N., *Luigi Einaudi nel ricordo*, cit., 180 e LIMITI G., *Il Presidente*, cit., 102.

<sup>26</sup> Archivio Fondazione Luigi Einaudi-Torino, Corrispondenza epistolare Einaudi Carbone (1948-1953).

Il modello Einaudi è stato ulteriormente sviluppato dalla Presidenza Pertini. Costui ha avuto senza dubbio il pregio di aprire la carica a nuovi spazi capaci di creare un *surplus* di legittimazione costituzionale sulla scorta di un'interpretazione estensiva del concetto di "rappresentante dell'unità nazionale"<sup>27</sup>. Questa interpretazione dell'unità nazionale ha esteso i limiti costituzionali dello stesso Presidente della Repubblica e potenziato di conseguenza le sue attribuzioni: egli era diventato il portavoce della opinione pubblica verso le istituzioni, esercitando ampi poteri di impulso, di monito o persuasione e, nei casi più gravi di blocco istituzionale, un'attività di indirizzo più intensa, volta a ristabilire il corretto funzionamento degli organi costituzionali. In altri termini Pertini è stato il primo Presidente della Repubblica a costruirsi una forte legittimazione politica dentro e al di fuori delle istituzioni, rappresentando un precedente che avrà grandi influssi sugli sviluppi futuri della forma di governo parlamentare italiana<sup>28</sup>. Sulla scorta di queste considerazioni è altrettanto agevole comprendere come la presenza degli Uffici del Quirinale sia maggiormente tracciabile nella determinazione del rapporto tra Presidente e l'unità dell'indirizzo di maggioranza.

Il primo episodio significativo è il caso del rinvio del 20 aprile 1983 su una legge che avrebbe concesso un contributo annuo di 400 milioni di lire a favore della Società "Dante Alighieri" per il triennio 1982-1984: vi è la presenza di un carteggio privato tra il Presidente della "Dante Alighieri" e il Segretario Generale Maccanico sui motivi del rinvio, dove quest'ultimo dava conto delle ragioni della mancata firma. È interessante notare come da un lato si fosse instaurato un contatto diretto tra Quirinale e membri della società civile e come, d'altro lato, il Segretario Generale godesse di una certa autonomia nel tessere determinate relazioni esterne alla Presidenza<sup>29</sup>. L'episodio citato è un indizio che ha trovato in seguito alcune conferme anche in occasione di una promulgazione "dissenziente" su una legge di conversione di un decreto-legge che avrebbe regolato il sistema tariffario autostradale nei tratti siciliani: in quell'occasione Maccanico redigeva una lettera, datata 26 febbraio 1979 diretta questa volta al Capo gruppo dei Radicali alla Camera, Merlini<sup>30</sup>. Altro caso molto interessante ha riguardato l'osservazione alla promulgazione di una legge di settore per gli interventi in Sicilia in zone colpite da calamità naturali: Pertini su indicazione di Maccanico si rivolgeva ai Presidenti delle Camere per un controllo sulla copertura finanziaria di talune leggi di spesa.<sup>31</sup>

Importanti novità si sono avute sul fronte dell'emanazione degli atti con forza di legge, come il caso del primo rifiuto di emanazione di un decreto-legge datato 1981 sulla conformazione degli uffici elettorali per le votazioni sul referendum abrogativo, lamentando la non sussistenza di ragioni di necessità ed urgenza. È stato di Maccanico l'appunto che fondava il diniego presidenziale nel giugno 1981<sup>32</sup>. La questione chiaramente aveva posto in allerta la dottrina, dato che alle cronache era sorto il dubbio che Pertini avesse inviato una lettera all'allora *Premier* Cossiga,

---

<sup>27</sup>A. BALDASSARRE- C. MEZZANOTTE, *Gli Uomini del Quirinale*, 1985, 304 e ss., A. BALDASSARRE- C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità di maggioranza e unità nazionale*, in *Quad Cost.*, 1985, 5 ss. L'idea di questi Autori è quella appunto di concepire l'unità nazionale come da un lato in continua evoluzione, dove il Presidente detiene le chiavi interpretative, ma d'altro canto essa rappresenta un'idea da garantire, tutelare e mantenere costantemente, implicando poteri attivi da parte del Capo dello Stato. G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini: neutralità o diarchia?* 1986, 398; *Presidenza della Repubblica e Governo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1983, 1189.

<sup>28</sup> E. CHELI "Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato" in *Quad cost.* 1/1981, 37, A. BALDASSARRE- C. MEZZANOTTE, *Gli Uomini*, cit., 276 e ss., A. BALDASSARRE- C. MEZZANOTTE, *Il Presidente in Quad. Cost.* 1/1985

<sup>29</sup> ASPR (Archivio Storico Presidenza della Repubblica), Archivio costituzionale, XVI 6 b.11 dove oltre alle lettere citate sono presenti interessanti appunti scritti da Maccanico sull'istruttoria sulla quale è stata "interamente" fondata la decisione di rinvio sulla legge sulla partecipazione dell'Italia alla banca europea di investimenti. Il messaggio di Pertini del 19 gennaio 1983 si struttura sugli appunti del Segretariato Generale.

<sup>30</sup> ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 4. Nella lettera vengono enunciate le ragioni della promulgazione ma anche i timori di una possibile mancanza di copertura per il bilancio dello Stato.

<sup>31</sup> Episodio visto con favore dalla dottrina, la quale ha intravisto un'apertura sul piano della correttezza istituzionale molto costruttiva G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini*, cit., 1985 202-203, I. PELLIZZONE, *Contributo ad uno studio*, cit., 2010, 254.

<sup>32</sup> ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 1.



esortandolo ad evitare di porre in essere lo strumento del decreto-legge. Si pensava, quindi che si fosse di fronte non ad un rinvio ma ad una semplice richiesta di riesame<sup>33</sup>: la presenza dell'istruttoria dell'Ufficio che consigliava a Pertini di porre in essere il diniego alla firma e la successiva presentazione di un disegno di legge da parte del Governo con il contenuto del decreto letteralmente trasposto porterebbe a qualificare l'episodio come un vero e proprio rinvio<sup>34</sup>.

Sul fronte degli interventi sulle normative in *itinere* si riscontra una maggiore autonomia degli Uffici, dove si intende una maggiore possibilità di allacciare e creare reti istituzionali tra Quirinale ed altri organi gestendo in prima persona i contatti e non la possibilità di poter agire per nome e conto del Presidente senza un preventivo accordo, pena la revoca del Segretario Generale e del Consigliere di riferimento. Nello specifico si evince una solida rete di scambio di informazioni e di collaborazione stretta con gli Uffici tecnici o con le sottostrutture della Presidenza del Consiglio. In due occasioni Maccanico si era rivolto con carteggi privati al Capo Gabinetto di Palazzo Chigi e in un altro caso al Sottosegretario della Presidenza. In ambedue i casi si era arrivati di fronte a richieste di chiarimenti e di aggiustamenti tecnici due disegni di legge di iniziativa governativi, che sarebbero stati preventivamente autorizzati solo al verificarsi delle dette condizioni. Ad esempio, richieste di chiarimenti erano giunte a Fanfani da Maccanico durante l'*iter legis* per le modifiche da approntare all'organizzazione del Ministero per i Lavori Pubblici nel 1983, così come erano giunte ad Amato e a Craxi rispettivamente nel 1984 e 1985 sui disegni di legge in tema di pesca e sui decreti per i festeggiamenti del 500° anniversario della scoperta dell'America. Una richiesta effettiva di correzioni era invece giunta all'allora Ministro della Giustizia, Martinazzoli, l'11 dicembre 1984 sul disegno di legge per le modalità di elezione dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>35</sup>. In entrambi i casi citati, comunque, erano pervenute risposte affermative con prese d'impegno di Palazzo Chigi affinché le richieste del Quirinale fossero esaudite.<sup>36</sup>

La Presidenza Ciampi, invece, ha ricevuto estrema attenzione sia da parte dei cronisti e sia da parte della dottrina. I suoi tratti salienti sono, invece, da riscontrarsi su due coordinate. Da un lato, la presenza durante il settennato di un solido indirizzo politico di maggioranza, mentre, dall'altro lato, la concreta possibilità di transizione verso una forma di governo parlamentare con assetto bipolare o tendenzialmente tale, favorita dai meccanismi prevalentemente maggioritari delle leggi n.276 e 277 del 1993 (legge Mattarella), che ha spinto le forze politiche nate dalla transizione degli inizi degli anni Novanta alla formazione di due coalizioni polarizzate. In un bipolarismo tendenzialmente strutturato il Capo dello Stato avrebbe potuto delegittimarsi facilmente: un atto volto a preservare l'unità di indirizzo della maggioranza, infatti, poteva essere letto come un atto di sfiducia verso l'opposizione e viceversa<sup>37</sup>, per cui un'opzione di *aut aut* avrebbe prestato il fianco più facilmente al gioco patologico della strumentalizzazione politica. Per questa ragione, il Capo dello Stato necessitava di perseguire prassi che mantenessero la carica in una posizione *super partes*, estraniandola dall'agone politico e ancorando con maggiore intensione le sue azioni al parametro costituzionale<sup>38</sup>. La collaborazione attiva del Segretariato si è fatta carico di ricercare i

---

<sup>33</sup> S. LABRIOLA, *Presidente della Repubblica, struttura di governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 2/1985, 357, S. TOSI, *La prima volta*, in *La Nazione* 26 giugno 1981.

<sup>34</sup> In un'altra occasione Maccanico aveva spinto per il diniego della firma ad un decreto-legge in tema di imposte indirette nel luglio 1982. L'appunto è in ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 13. In quell'occasione, però, il Presidente aveva emanato.

<sup>35</sup> Tutti i documenti citati sono tratti dal fondo menzionato nella nota precedente.

<sup>36</sup> La prima lettera è datata 18 dicembre 1980 e diretta al Capo Gabinetto presso la Presidenza del Consiglio, Signorini su un disegno di legge di iniziativa governativi. Nella seconda occasione lo scambio di missive è stato con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Amato, il 23 novembre 1983 in ASPR, Archivio costituzionale, XVI 1 b.11

<sup>37</sup> C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2002, 177 e ss.

<sup>38</sup> Parlano in termini corretti riguardo al potere di rinvio di un atto non di opposizione ma di attuazione di un dovere improntato ad interessi superiori (costituzionali) e non riguardanti la dialettica maggioranza-opposizione G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., 1951, 975, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, *Rivista AIC* n.1, 2011, 21 e ss., I. PELLIZZONE,

giusti canali di comunicazione con gli organi di indirizzo per evitare il rischio sia di una delegittimazione presidenziale e sia di situazioni di “dittatura della maggioranza”. La concretizzazione di quest’assunto si è rinvenuta in un intensivo lavoro di *moral suasion* “riservata” con il Governo per segnalare tutti i punti critici delle normative ed evitare il rinvio<sup>39</sup>.

Il primo caso di *moral suasion* da indicare è sulla ratifica di un accordo italo-svizzero in tema di rogatorie internazionali nell’ottobre 2001. Durante l’*iter* perfettivo della ratifica venivano addebitate al Quirinale alcune pressioni per proporre degli emendamenti modificativi del testo in corso di approvazione alla Camera. Il rilievo effettuato veniva accolto con emendamento presentato in Commissione dal Governo. Riscontri effettuati dalla stampa hanno colto come il Colle avrebbe provveduto al rinvio nel caso di non accoglimento delle dette riserve<sup>40</sup>: all’*ultimatum* del Quirinale si è arrivati ad una legge approvata in tempi rapidi con garanzia di non rinvio. Il secondo caso riguarda la delicata questione della legge “Cirami” in tema di riforma dell’istituto della rimessione nel processo penale. Questo caso ha destato molto interesse, poiché l’impressione che se ne trae ad un primo impatto è che la prassi di confronto preventivo tra Colle e Palazzo Chigi sulla correzione dei profili critici della normativa fosse ormai consolidata anche da parte dello stesso Governo. Infatti, durante l’*iter* di discussione in Parlamento del disegno di legge si è avuta notizia di un attento scrutinio da parte degli uffici del Quirinale su alcuni profili ritenuti di dubbia legittimità costituzionale<sup>41</sup>, così come il Governo tramite le parole dell’allora *Premier* Berlusconi, ha dato atto che fosse in corso un lavoro di confronto tra gli uffici di Camera e Quirinale<sup>42</sup>. L’attività di concerto si sarebbe inoltre manifestata nell’approvazione di un *maxi*-emendamento proposto in Commissione all’Assemblea su iniziativa del Governo in modalità simile al caso delle rogatorie internazionali. Si è dato riscontro di un’effettiva correzione del *maxi*-emendamento con l’apporto degli Uffici del Segretariato<sup>43</sup> poco prima dell’approvazione definitiva.

Due casi molto spinosi, dove la collaborazione tra Quirinale ed Esecutivo ha rischiato in più occasioni di arrivare ad un punto di rottura, sono stati quelli riguardanti le norme della legge finanziaria 2003 e sul cd. Lodo Schifani sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato. L’attenzione del Segretariato nel primo caso è stata posta su un emendamento presentato in Commissione Bilancio che avrebbe garantito la possibilità di concordato con esonero della punibilità per alcuni reati di natura tributaria<sup>44</sup>. Si è riscontrato un fitto scambio di informazioni contatti tra il Quirinale e la Presidenza del Consiglio attraverso i quali si è giunti ad un sub-emendamento che modificava la proposta iniziale<sup>45</sup>, poi approvato dalla Commissione competente su proposta del Relatore di maggioranza con l’appoggio anche del Sottosegretario all’economia e finanze, il quale è stato additato come partecipante ai contatti con il Segretariato Generale<sup>46</sup>. Sul

---

*Contributo ad uno studio*, cit., 295. Altrimenti si configurerebbe un’indebita posizione di “contropotere” della maggioranza per tutelare le opposizioni come rileva C. FUSARO, *Il Presidente*, cit., 2008, 93 e ss.

<sup>39</sup> Notevole apporto è costituito anche dalla presenza a capo del Segretariato Generale e dell’Ufficio per gli affari giuridici di Gaetano Gifuni e Salvatore Sechi.

<sup>40</sup> Il Quirinale avrebbe contestato alcune disposizioni in ordine al regime delle nullità delle proposte di rogatorie. L’emendamento (all’art.17, comma 13 del ddl C1507) non appena approvato ha causato una deliberazione molto rapida in soli due giorni dalla presentazione. P. BONETTI., *Il Presidente della Repubblica (e i suoi apparati serventi) prima della promulgazione o del rinvio delle Camere di leggi in materia di politica estera o giustizia*, in AA. VV. *Rogatorie internazionali e dintorni*, a cura di R. Bin- G. Brunelli- A. Pugliotto- P. Veronesi, 2002, 42 e ss. e I. PELLIZZONE, *Contributo ad uno studio*, cit., 2010, 267

<sup>41</sup> M. BREDA, *Ciampi, istruttoria del Colle sulla Cirami per evitare abusi*, in *Corriere della Sera*, 4 settembre 2002

<sup>42</sup> M. LATELLA, *Daremo a Ciampi sulla legge Cirami tutte le risposte che ci ha chiesto*, in *Corriere della Sera*, 6 settembre 2002

<sup>43</sup> D. STASIO., *Cirami, stop fino al 10 ottobre*, *Il Sole 24 Ore*, 27 settembre 2002, A. BOCCONETTI, *Ciampi convoca Berlusconi per la Cirami e la maggioranza vara il maxi-emendamento*, *Il Secolo XIX*, 10 ottobre 2002. Gli emendamenti di correzione sono stati presentati nelle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia: numeri 1390 e 1390.44 I. PELLIZZONE, *Contributo ad uno studio*, cit., 2010, 269

<sup>44</sup> L’emendamento in questione è il numero 7.0.1000 per gli artt. 7-bis, comma 5 lett. C del disegno.

<sup>45</sup> G. SARCINA, *Sanatorie corrette dopo il no del Quirinale*, in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2002.

<sup>46</sup> L’emendamento n.7.0.100/352 rispecchia i “veti” del Segretariato.

Lodo Schifani, in primo luogo, era stato segnalato dal Segretariato come inopportuna la presentazione di un decreto legge su questo tema: scelta poi prontamente rivista con la presentazione di un disegno di legge.<sup>47</sup> In particolare gli Uffici quirinalizi, da un lato, trovavano nella giurisprudenza costituzionale (sent.225 del 2001) dei precedenti che giustificavano la necessità di una disciplina di questo tipo, mentre d'altro canto temevano la presenza di alcuni profili di criticità in termini di uguaglianza ex art. 3 Cost.<sup>48</sup>. Sulla base del provvedimento approvato e poi promulgato dopo due giorni, i rilievi del Segretariato sono stati accolti in pieno<sup>49</sup>.

Un caso di rinvio espresso è segnato dall'azione del Segretariato ed è quello sulla legge Gasparri sulla riforma del sistema radiotelevisivo. La legge per l'alto contenuto politico e per l'importanza datane dalla maggioranza con un'opera di *moral suasion* preventiva avrebbe rischiato fortemente di acutizzare il dibattito politico<sup>50</sup>: secondo alcune testimonianze, sarebbe stato forte l'alterco all'alba dell'annuncio, in un colloquio informale tra Presidente e *Premier*, sull'intenzione di rinviare la legge ed il Segretariato è intervenuto in sede diplomatica per neutralizzare sul nascere un possibile conflitto istituzionale<sup>51</sup>.

Passaggi simili al Lodo Schifani e alla legge Cirielli sono avvenuti con i casi della legge sul conflitto di interessi e sulla cd. prescrizione breve, ribattezzata dall'opposizione come legge cd. "salva Previti". Sulla prima Ciampi, consapevole dell'alto rischio di strumentalizzazione politica, ha provato ad instaurare una linea collaborativa preventiva con il Ministro Frattini, promotore del dl, ricevendolo al Quirinale il 7 marzo 2002 in presenza di Gifuni: opera definita dai commentatori come di "diplomazia del Quirinale", dati i tratti di semi-pubblicità di questi incontri e il tentativo di distensione politica, ragion per cui ha trovato anche il riscontro positivo della dottrina<sup>52</sup>. Sulla cd. "Salva Previti" l'intervento degli Uffici del Quirinale si è materializzato in seguito con un intervento in Commissione, pressando il Governo alla proposizione di emendamenti correttivi il 9 novembre 2005<sup>53</sup>.

Ultimo caso ha riguardato l'intervento del Segretariato in merito all'approvazione della legge elettorale n.270 del 2005. La legge avrebbe ridisegnato il sistema elettorale italiano, inserendo un sistema di base proporzionale con la previsione di correttivi maggioritari dati dalle soglie di sbarramento e dai premi di maggioranza. I rilievi dello *staff* giuridico si sono concentrati prevalentemente su premio di maggioranza attribuito al Senato su base nazionale invece che regionale, sull'indicazione in lista del candidato *Premier* e sullo sbarramento del 2%, ritenuta troppo alta per le formazioni politiche afferenti alla rappresentanza delle minoranze linguistiche<sup>54</sup>. Con i contatti con le strutture di Palazzo Chigi si sono avute le correzioni richieste con emendamenti presentati nel mese di ottobre 2005<sup>55</sup>.

Voltando pagina sull'esperienza Napolitano, i suoi 9 anni al Quirinale sono stati caratterizzati da numerose oscillazioni nella prassi a causa del fragilissimo contesto politico-istituzionale di riferimento. Si può, infatti, suddividere questo periodo in due *tranche*: da un lato i

---

<sup>47</sup> V. VASILE, *Ciampi ha tempo un mese*, in *l'Unità*, 19 giugno 2003. Situazione molto simile a quella esaminata durante la Presidenza Pertini nel caso storico di rifiuto di emanazione di un decreto-legge in tema di imposte indirette.

<sup>48</sup> M. BREDI *Indagini bloccate, l'irritazione del Quirinale*, *Corriere della Sera*, 25 luglio 2003, G. BIANCONI, *Un precedente della Consulta apre la via alla firma di Ciampi*, *Corriere della Sera*, 5 giugno 2003.

<sup>49</sup> L'emendamento richiesto è il C-185-B approvato dalle Camere il 18 giugno 2003.

<sup>50</sup> A. PUGIOTTO, *Legge Gasparri: cronaca di un rinvio annunciato*, in *Diritto e Giustizia*, 1/2004, 8 e ss.

<sup>51</sup> Contrasto "sanato" in via di successiva di fatto con la riapprovazione del medesimo testo, fungendo così da veto per un eventuale intervento presidenziale.

<sup>52</sup> M. BREDI, *In campo la diplomazia del Quirinale, si cercano correzioni sostanziali*, *Corriere della Sera*, 5 marzo 2003, M. LUCIANI, *La prospettiva europea del Quirinale*, *La Stampa*, 23 maggio 2003.

<sup>53</sup> M. BREDI *Salva Previti, il doppio dubbio del Quirinale*, *Corriere della Sera*, 27 settembre 2005 e G. NEGRI, *Firmata la legge ex Cirielli*, *Il Sole 24 Ore*, 7 dicembre 2005

<sup>54</sup> M. BREDI *I dubbi del Quirinale su tre punti*, *Corriere della Sera*, 7 ottobre 2005, *Legge elettorale ed ex Cirielli: il Colle verso il via libera*, *Corriere della Sera*, 24 novembre 2005, *Ciampi e l'accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi*, *Corriere della Sera*, 10 marzo 2007.

<sup>55</sup> Emendamenti (C. 2620) presentati ed approvati alla Camera tra l'11 e il 13 ottobre 2005. M. BREDI, *Il Quirinale attende un ultimo ritocco- la promessa del Polo*, *Corriere della Sera*, 23 ottobre 2005

primi 5 anni dal 2006 al 2011, caratterizzati parzialmente dal medesimo contesto del suo predecessore Ciampi, mentre negli ultimi 4 anni sino al 2015 si è assistito ad un periodo di instabilità politica che ha radicalmente accantonato l'idea di una sedimentazione stabile del bipolarismo. Nel primo frangente Napolitano ha potuto fare affidamento sulle solide basi gettate da Ciampi nelle relazioni con l'indirizzo di maggioranza, ma d'altro canto, è da rimarcare come l'esperienza vissuta negli ultimi anni, che gli è valsa la rielezione, fosse frutto di spirali degenerative già in atto da tempo.

Il Segretariato, sulla base della documentazione riscontrata, ha dovuto seguire passo dopo passo le iniziative del Presidente, cercando di implementare al massimo delle possibilità gli sforzi diplomatici con gli organi di indirizzo. Come si vedrà, la documentazione sugli Uffici del Quirinale è piuttosto limitata se la si confronta con il settennato di Ciampi, poiché il metodo prescelto da Napolitano per la *moral suasion* è stato quello della massima trasparenza: altamente significativo è stato il numero di comunicati e note pubblicati sul sito *internet* del Quirinale quasi a costituire una sorta di apparato motivazionale.

Il primo caso riguarda il caso della conversione in legge dei cd. "Pacchetti Sicurezza". Durante l'*iter* di conversione alle Camere del decreto-legge n.181 del 2007, Napolitano con l'ausilio dei suoi uffici tecnici è intervenuto contestando la presenza di alcuni emendamenti modificativi. I rilievi mossi dal Segretariato vengono materializzati in una lettera pubblicata sui quotidiani e costringono il Governo ad intervenire per correggere<sup>56</sup>. La vicenda ha avuto il suo seguito nel 2008 con il Governo Berlusconi III. Il nuovo pacchetto sicurezza era stato emanato con decreto-legge n.92 del 2008, ma in sede di conversione era intervenuta l'approvazione il 25 giugno 2008 di un emendamento modificativo dell'art. 2 *ter* del decreto da parte della maggioranza di centrodestra, il quale avrebbe previsto la sospensione per un anno dei processi che riguardassero reati punibili con una pena non superiore a dieci anni di reclusione: emendamento ribattezzato da dottrina e stampa come "blocca-processi"<sup>57</sup>. I profili di illegittimità costituzionale di un simile emendamento stavano perlopiù nella disomogeneità di contenuto con il decreto originario da convertire ex art.77 Cost., così come segnalate dalla dottrina e da un parere negativo del CSM<sup>58</sup>. Il Presidente ha operato in via riservata con il Governo per arrivare al ritiro dell'emendamento proposto<sup>59</sup>, attivando contatti informali con il tramite degli Uffici del Segretariato: sulla stampa nazionale si è dato conto di un incontro riservato nello studio della Vetrata tra Napolitano, i suoi collaboratori, il Ministro Tremonti ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta<sup>60</sup>.

Un caso che ha portato allo scontro istituzionale tra Presidente e Governo, è stato quello di Eluana Englaro. La vicenda, oltre alla sensibilità del tema che ha toccato profondamente l'opinione pubblica, ha interessato nel 2009 l'allora Governo Berlusconi II, il quale annunciava che si sarebbe proceduto con decreto-legge ad impedire la sospensione della nutrizione artificiale. L'annuncio

---

<sup>56</sup> Il Sole 24 ore "Decreto espulsioni: si rischia il vuoto legislativo"; La Stampa: *Decreto sicurezza. Altolà del Colle. Esame rigoroso*"; Il Giornale: "Prodi spera nel Colle per evitare la crisi sul decreto sicurezza"; Il Messaggero: "Sicurezza, lo stop di Napolitano", 18 dicembre 2007; Corriere della Sera, *Addio al decreto sbagliato*; La Repubblica: "No di Napolitano", 19 dicembre 2007, A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione" ... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008

<sup>57</sup> A. PACE, *L'incostituzionalità dell'emendamento blocca-processi*, in Rivista AIC, 2008, L. PEDULLA', *Alla ricerca del senso costituzionale dell'emendamento blocca-processi*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008

<sup>58</sup> Il Parere CSM è del 25 giugno 2008; *Csm: il salva processi è un'amnistia occulta. Blocca la metà dei procedimenti*, Il Sole 24 Ore, 25 giugno 2008,

<sup>59</sup> 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., n. 5/2009, 4004; F. CHIARELLI, *Il Presidente della Repubblica e i decreti-legge sui Pacchetti Sicurezza*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, 4-5

<sup>60</sup> M. BREDA, *Napolitano firmerà il Lodo: è una scelta obbligata*, 8 luglio 2008, *Il Messaggero*, 18 giugno 2008 "Il Colle avverte: no a nuove norme nel decreto sicurezza in cui si legge che, in caso di mancato accoglimento di rilievi presidenziali in cui si esplicita che sarebbe stato minacciato dal Quirinale di sospendere «i tradizionali canali di comunicazione tra Palazzo Chigi e Colle». C.TITO, *L'ira di Napolitano per il blitz: "non è il decreto che ho firmato"*, *La Repubblica*, 17 giugno 2008

veniva fatto nella sera del 6 febbraio 2009 con contestuale comunicazione al Quirinale. Ne susseguiva un incontro tra il Sottosegretario Letta e il Segretario Generale Marra, dove il Governo esponeva le sue ragioni in merito alla scelta di porre in essere una decretazione d'urgenza. La contrattazione si risolveva nella giornata successiva con una missiva del Presidente Napolitano, dove si esprimeva perplessità sulla legittimità costituzionale del decreto<sup>61</sup>. La missiva, inviata in forma riservata, veniva letta pubblicamente dall'allora *Premier* nella seduta del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio. Mentre dal punto di vista costituzionale si è dichiarato il fallimento dell'attività di *moral suasion* tramite gli uffici del Quirinale, il *Premier* ha tentato di azionare una sorta di responsabilità politica diffusa del Capo dello Stato<sup>62</sup>. La scelta successiva di Napolitano di rifiutare l'emanazione del decreto-legge trova il suo precedente in Pertini, ma ha trovato altresì un punto di rottura politico con la maggioranza di Governo ed il rischio di una forte delegittimazione del Presidente in gran parte degli schieramenti politici.

La *querelle* tra Quirinale ed Esecutivo sul decreto-legge per le "misure urgenti per la stabilizzazione economico-finanziaria" è stata, altresì, intricata a causa di disguidi logistici da parte dell'Esecutivo nella trasmissione al Colle del testo definitivo, ma è proseguita con un intenso lavoro di contrattazione durato più di tre giorni con un susseguirsi di scambi di informazioni tra il Segretariato e Palazzo Chigi<sup>63</sup>. Veniva dato riscontro di alcune irritazioni negli ambienti del Quirinale, che ha segnalato al Governo diverse parti del decreto da cancellare: il lavoro veniva condotto dall'Ufficio affari giuridici e relazioni costituzionali con il Sottosegretario Letta e gli uffici tecnici del Ministero dell'Economia<sup>64</sup>.

Molto peculiare è stata la promulgazione di una legge di conversione di decreto-legge in materia di revisioni urgenti sulla spesa pubblica del 14 agosto 2012. Il decreto convertito aveva sollevato molte obiezioni in quanto era ritenuto in palese contrasto con una pronuncia storica della Corte costituzionale (sent. n.22 del 2012)<sup>65</sup>. Nella pronuncia si è dato conto dei limiti della prassi di emendabilità del testo originario di un decreto-legge tramite la legge di conversione. Il Capo dello Stato aveva già in più occasioni ammonito che in caso di conversione di decreto leggi con emendamenti l'esame si sarebbe dovuto approntare allo «spirito di leale collaborazione in un controllo presidenziale ad ampio spettro»<sup>66</sup>. Nel caso del decreto-legge del luglio 2012 viene reso pubblico tramite il sito internet del Quirinale una lettera del Segretario Generale Marra nei confronti del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Catricalà, dove si chiede di riconsiderare la presenza di un emendamento (l'emendamento al comma 3 bis dell'art.8) alla "prima occasione" per

---

<sup>61</sup> La missiva contestava la legittimità del decreto sulla scorta di tre motivi. Innanzitutto, il Quirinale rivendicava il primato del Parlamento, come sede politica ed istituzionale più idonea nella disciplina di una simile materia in tema di fine vita e di diritto all'autodeterminazione. In secondo luogo, si rimarcava l'assenza dei requisiti di necessità ed urgenza ex art.77 Cost., dato che si tratterebbe di esigenze di sistema, generali e comuni da attuare magari tramite lo strumento della legge. Infine, si evidenziavano le possibili distorsioni in tema di separazione dei poteri, dato che il decreto aveva lo scopo dichiarato di opporsi ad una decisione presa dal giudice ordinario, creando un conflitto istituzionale.

<sup>62</sup> V.LIPPOLIS- G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, 2016, 128-129; G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, 2015, 112-113; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, 2012, 310-316; M. PANEBIANCO, *Gli atti di «co-legislazione»*, Milano, 2012, 68; F. LANCHESTER., *Le istituzioni surriscaldate e il pericolo della disidratazione*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.

<sup>63</sup> N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure necessarie per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica*, *Rivista AIC*, 2010, 3 e ss.; P. POMBENI, *Il messaggio del Quirinale, due segnali per il futuro*, in *Il Messaggero*, 31 maggio 2010

<sup>64</sup> Le cronache riportavano che dallo staff giuridico del Colle fossero trapelati «dubbi di sostenibilità giuridica ed istituzionale». M. BREDA, *Sulla cultura il Quirinale fa centro tre volte*, in *Corriere della sera*, 1 giugno 2010.

<sup>65</sup> R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, V. MARCENO', *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, [www.forumquadernocostituzionali.it](http://www.forumquadernocostituzionali.it), 2012, D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Rivista Consulta Online*, 2012.

<sup>66</sup> Lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al *Premier* il 23 febbraio 2012.

evitare un eventuale pronuncia di illegittimità incostituzionale<sup>67</sup>. Per quanto sia stata molto significativa la scelta di pubblicizzare uno scambio di informazioni tra gli Uffici tecnici, l'emendamento ha trovato comunque conferma nella legge di conversione n.135 del 2012, tralasciando le indicazioni del Quirinale<sup>68</sup>. Infine, è recente il caso del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014 che è stato adottato dal Governo Renzi in materia di semplificazione e trasparenza amministrativa, e ove, tra l'altro, si sono definite le funzioni della neonata Autorità nazionale contro la corruzione. È stato riscontrato da alcuni commentatori che, dopo l'adozione in Consiglio dei ministri, il testo del decreto-legge sarebbe stato approvato non nell'immediato: ritardo imputabile ad un'attività di contrattazione con gli uffici del Segretariato su alcuni punti ritenuti critici dai collaboratori del Presidente<sup>69</sup>.

## 2.2. Il potere di grazia

Come si è accennato, con il decreto presidenziale n.1 del 2006 del 31 maggio in adempimento alla pronuncia sul caso Bompresmi il Presidente Napolitano ha costituito l'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della Giustizia. La struttura è interna all'organigramma del Segretariato, è un ufficio "variabile", diretto da un Consigliere presidenziale e composto al suo interno da tre comparti. Un comparto dedicato alle domande di Grazia, uno dedicato ai rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura ed alle istanze dei cittadini in tema di giustizia ed infine un comparto deputato al monitoraggio e all'istruttoria sui disegni e progetti di legge in materia di giustizia. Il Comparto Grazie è l'ufficio deputato ad adempiere alle indicazioni della Consulta nella sentenza sul caso Bompresmi: a capo di esso è presente un magistrato ordinario, collocato fuori ruolo, e alle sue dipendenze egli potrà contare di tre unità di personale amministrativo di riferimento. Esso assume a sé numerosi compiti e sono così elencati sulla scorta di *dossier* pubblicati sul sito *internet* del Quirinale<sup>70</sup>: a) esame sia delle domande (o proposte: art. 681 comma 3 c.p.p.) di grazia o commutazione delle pene pervenute al Capo dello Stato sia delle comunicazioni che il Ministero competente (Difesa o Giustizia) invia alla Presidenza della Repubblica in relazione a quelle che a esso sono state presentate; b) ricerca di eventuali precedenti e fascicolazione delle pratiche; c) trasmissione al Ministero competente delle domande o proposte pervenute al Capo dello Stato, perché di esse si avvii la istruttoria; d) richiesta al Ministero di assicurare priorità alla istruttoria di domande o proposte che prospettino situazioni obiettivamente meritevoli di trattazione urgente; e) richiesta di notizie al Ministero sullo stato della istruttoria quando sono decorsi otto mesi dalla trasmissione della domanda o proposta; f) esame e valutazione delle "proposte" formulate dal Ministro all'esito della istruttoria ed eventuale richiesta di integrazioni; g) predisposizione della Relazione da inviarsi al Capo dello Stato per le sue determinazioni; h) comunicazione al Ministero delle determinazioni del Capo dello Stato; i) tenuta e aggiornamento dell'archivio con elaborazione ed esame dei dati sul numero e le tipologie delle determinazioni del Capo dello Stato; j) studio delle problematiche attinenti all'istituto della grazia e, in rapporto con gli uffici ministeriali, individuazione di prassi che consentano la tempestiva definizione delle pratiche.

Secondo parte della dottrina questo Ufficio rappresenterebbe una sorta di dichiarazione di intenti<sup>71</sup>, ma in realtà è un fedele allineamento ai principi stabiliti dalla Consulta: se permane in capo al Ministro la possibilità di istruire le cause, il Quirinale in quanto titolare dell'ultima parola in merito deve dotarsi di strutture specializzate tecnicamente e politicamente in modo da consentire al

<sup>67</sup> M. PANEBIANCO, *Gli atti di*, cit., 2012, 66

<sup>68</sup> P. CARNEVALE- D. CHINNI., *C'è posta per tre. Prime osservazione in margine alla lettera inviata dal Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri sul decreto milleproroghe*, *Rivista AIC*, 2011

<sup>69</sup> G. SCACCIA, *Il Re della.*, 2015, 115-116, V. LIPPOLIS- G.M. SALERNO, *La Presidenza*, 2016, 124-126;

<sup>70</sup> "La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia e la organizzazione del Comparto Grazie" - Dossier informativo pubblicato su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>71</sup> G. DONATI, *L'esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n.200/2006 della Corte costituzionale*, *Studium Iuris*, 8/2008, 781.



Capo dello Stato di poter prendere la decisione finale. Le competenze, come si nota, sono di vario numero e di varia natura: fanno riferimento sia ad ambiti che si potrebbero definire *intra moenia Quirinalis* come e sia *extra moenia Quirinalis*, alle lettere a, c, d, e, g dell'elenco di cui sopra, dove le prime fanno riferimento al rapporto di dipendenza che lega i membri del Segretariato al Presidente, mentre le seconde riguardano i rapporti di leale collaborazione da tenere con il Ministero della Giustizia e con l'Autorità Giudiziaria.

L'istruttoria vera e propria del Comparto Grazie si basa su due presupposti: a) le indicazioni della Consulta sulle eccezionali ragioni di tipo umanitario che legittimano il provvedimento di clemenza b) la necessità a seguito dei recenti conflitti istituzionali e del tentativo di sterilizzazione politica da parte della Corte di ispirare la sua azione in adempimento al principio di leale collaborazione con il Ministro della Giustizia. Su quest'ultimo punto soprattutto sorge la necessità di porre il detto principio a perno dell'azione del Segretariato, dato che in molte parte del complesso procedimento di grazia manca una disciplina normativa o regolamentare espressa e l'unica fonte in grado di porsi come criterio di applicazione del disposto dell'art.87, comma 11 della Costituzione è la prassi<sup>72</sup>. Due elementi chiave che esemplificano questo assunto è dato dall'individuazione dei requisiti per l'ammissibilità della domanda per l'istruttoria finale del Quirinale e sul concerto all'atto della concessione della clemenza in modo da ricercare una decisione politicamente condivisa tra Quirinale e Ministero. Sul primo, la "diplomazia" riservata ha lavorato alacremente per arrivare a dei punti in comune, mentre sul secondo punto si guarderà alla prassi decennale tra il Comparto Grazie ed il Ministero della Giustizia<sup>73</sup>: se da un lato era stato disegnato uno statuto costituzionale della grazia, condivisibile o meno, ma comunque definito nei suoi presupposti e modalità di esercizio, nella prassi forse si potrebbe raccogliere la provocazione lanciata all'indomani della pronuncia n.200 da Massimo Luciani: *etsi sententia non daretur*.<sup>74</sup>

Il primo caso è quello della grazia concessa nel dicembre 2006 ad Ivan Liggi, ex agente della Polizia stradale condannato in via definitiva ad anni 9 e mesi 8 di reclusione per omicidio colposo e falso ideologico. L'agente si era reso colpevole di aver cagionato la morte del conducente di un'auto in fuga a seguito dell'*alt* intimato dagli agenti. La vicenda aveva causato numerose reazioni in ambito politico e da parte delle parti sindacali di Polizia, ritenendo la sentenza sproporzionata in riferimento all'entità del fatto. A seguito della clemenza, la dottrina ha sollevato rilievi critici sull'operato del Quirinale, non ravvisando le eccezionali ragioni umanitarie poste dalla sentenza n.200/2006, ma solo ragioni politiche relative a questioni di politica criminale sulla sussistenza o meno di una scriminante per questi fatti criminosi a seguito anche della forte pressione delle istituzioni, delle parti sociali e delle mobilitazioni dell'opinione pubblica<sup>75</sup>. Secondo l'attuale Direttore del Comparto Grazie, Enrico Gallucci le critiche sono infondate in quanto il condannato teneva secondo il direttore dell'istituto penitenziario di detenzione una buona condotta e stava attivamente in corso ad un programma rieducativo di libertà condizionata ex art.54 l. ordinamento penitenziario e del programma di lavoro esterno. Indicazione suggestiva è quella data sulle

---

<sup>72</sup> E. GALLUCCI *L'esercizio del potere di grazia*, 2016, 109 e vedi anche il dossier "La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia e la organizzazione del comparto grazie" in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it). La prassi ha integrato le norme dell'art.681 c.p.p. che disciplinano ciò che attiene l'istruttoria ministeriale. La parte deputata all'Ufficio quirinalizio è disciplinata dal D.P. 107/2013.

<sup>73</sup>E. GALLUCCI, *L'esercizio*, cit., 2016, 118 e il citato Dossier. Non ci si focalizzerà nello specifico sull'istruttoria e sull'interpretazione data dai due organi sulle singole fasi di essa, ma si cercherà di dare conto come l'ultradecennale discostamento dai canoni della sentenza 200 sia in realtà frutto del mantenimento di una situazione di collaborazione politica ed istituzionale tra Quirinale e Governo.

<sup>74</sup> M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere Giuridico* n.2, 2007, 198

<sup>75</sup> G. MAJORANA, *La prerogativa del potere di grazia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012, 20; G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano*, in *Rivista AIC* n.3, 2013, 14; G. CUOCOLO, *Colle, stop ineccepibile*, *Il Secolo XIX*, 25 novembre 2013

motivazioni politiche: secondo Gallucci esse possono considerarsi come uno dei motivi della clemenza ma non la “causa”<sup>76</sup>.

Il secondo caso riguarda il provvedimento di clemenza concesso ad un gruppo di cinque cittadini, i quali si erano resi colpevoli di alcuni atti di terrorismo (nell’ambito dei gruppi terroristi secessionisti altoatesini). Costoro erano stati tutti condannati in via definitiva per fatti commessi a cavallo tra gli anni ’60 e ’70 ed avevano ricevuto come pena accessoria l’interdizione perpetua dai pubblici uffici. Al momento della concessione della grazia avvenuta nel luglio 2007 di lì a poco sarebbe intervenuta la prescrizione per gli interessati e, quindi, la grazia avrebbe solo di poco tempo anticipato la cessazione della pena inflitta. Il mese precedente la concessione del provvedimento di grazia Napolitano dichiarava ai cronisti che il provvedimento di clemenza per degli individui condannati con prescrizione imminente si sarebbe proceduto alla grazia sulle pene accessorie in ragione della «sensibilità e buona volontà per il superamento di vecchi contenziosi»<sup>77</sup>. Così come per Liggi, dove le motivazioni erano riconducibili a politiche di sicurezza interne, la replica arrivava dagli uffici del Quirinale dall’allora direttore del Comparto Grazie, Loris D’Ambrosio. Sul problema delle motivazioni legate a questioni di politica internazionale l’allora Direttore si era espresso nel senso che esse sarebbero potute al massimo rientrare tra i motivi dei provvedimenti di clemenza e non sulla “causa”: replica molto simile a quella ripresa dagli attuali dirigenti. In questo frangente D’Ambrosio specificava che per causa si intende lo scopo oggettivo e costante della grazia mentre i motivi farebbero riferimento a situazioni di contorno, che presentano il carattere della contingenza legata all’episodio storico<sup>78</sup>.

Altro caso molto spinoso ha riguardato l’ex Direttore del quotidiano “Il Giornale”, Alessandro Sallusti, il quale si era reso colpevole del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa e per omesso controllo su articolo: condanna ad anni uno e otto mesi di reclusione e multa di 15.342 euro. Napolitano, malgrado fosse emerso il parere favorevole dell’allora Guardasigilli Paola Severino, riteneva di dover motivare la clemenza sulla base di: 1. Rettifica dell’articolo e lettera di scuse del quotidiano incriminato 2. Ricerca di un maggiore equilibrio tra rigore sanzionatorio e adozione di efficaci misure risarcitorie, espresso da una volontà politica bipartisan in seno al Parlamento sulla base delle pene detentive per i giornalisti<sup>79</sup>. La scelta presidenziale si potrebbe ricondurre al dare seguito ad un’opzione di politica criminale perseguita dal Governo e dal Parlamento, alla quale il Quirinale avrebbe dato in tal senso il suo avallo e sostegno<sup>80</sup>.

Gli ultimi casi da affrontare potrebbero essere definiti delle “grazie gemelle” anche se intercorse non allo stesso tempo e sotto due diverse Presidenze: Napolitano II e Mattarella. I casi sono quelli di Joseph Romano, Betnie Medero e Seldon Lady, cittadini americani appartenenti ai servizi segreti della CIA ed autori del sequestro dell’ex *imam* di Milano, Abu Omar nel gennaio 2003. Il Presidente Napolitano il 5 aprile 2013 concedeva il provvedimento di clemenza nei confronti del colonello Romano sulla base di presupposti, esposti nel comunicato (anche in questo caso era stato inoltrato il parere favorevole del Ministro) pubblicato sul sito del Quirinale il 5 aprile 2013: 1. Fine della prassi delle *extraordinary renditions* sulla scorta della linea dettata dalla Presidente Usa, Barack Obama 2. Peculiarità del contesto storico del rapimento di Abu Omar, immediatamente successivo ad una linea di repressione molto dura degli Stati Uniti a seguito dell’11 settembre 2001 3. Intervenuta riforma delle norme del codice di procedura penale sulla giurisdizione italiana per i reati compiuti da militari NATO (D.P.R. 11 marzo 2013, n.77), secondo la quale il Ministro della Giustizia può rinunciare alla detta giurisdizione rimarcando un contesto favorevole al condannato. 4. Riferimento ad una situazione «di evidente delicatezza sotto il profilo

<sup>76</sup> E. GALLUCCI, *L’esercizio*, cit., 2016, 182

<sup>77</sup> Intervista a Giorgio Napolitano, Visita di Stato del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nella Repubblica d’Austria (Vienna, 26, 27, 28 giugno 2007) in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>78</sup> L. D’AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n.200/2006 della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.* n.1/ 2011

<sup>79</sup> Il comunicato è reperibile direttamente sul sito internet del Quirinale [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>80</sup> V. LIPPOLIS- G.M. SALERNO, *La Presidenza*, cit., 2016, 169 e G. SCACCIA, *Il Re della*, cit., 2015, 14



delle relazioni bilaterali»<sup>81</sup>. Simili rilievi sono stati svolti con riferimento a Medero e Lady dal Presidente Mattarella nella grazia parziale concessa il 23 dicembre 2015<sup>82</sup>.

### 3. *Nel nome della leale collaborazione*

In un'intervista rilasciata al Corriere della Sera un anno dopo la fine del suo settennato, Ciampi ha descritto le attività oggetto della ricerca come "consuetudini" finalizzate ad arrivare ad una leale "collaborazione" tra i poteri dello Stato<sup>83</sup>. Per categorizzare questi riferimenti, si può affermare che per il termine consuetudine si è fatto improprio riferimento alla convenzione costituzionale, mentre con riferimento al principio di leale collaborazione bisogna precisare<sup>84</sup>.

Quando si cerca di definire se si è in presenza o meno dei canoni della leale collaborazione, il problema attiene più che altro al rispetto o meno del principio della separazione dei poteri, essendo la leale collaborazione una declinazione di esso. Infatti, la leale collaborazione è il rovescio della separazione dei poteri nel senso che laddove siano presenti forme di contatto tra due poteri sulla base del fatto che esiste in natura un fisiologico e necessario movimento delle cose, essi sono costretti ad agire di concerto<sup>85</sup>. Esso entra in gioco, quindi, quando gli organi costituzionali nelle loro dinamiche vengono a contatto tra loro ed è necessario, affinché l'ordinamento costituzionale funzioni, che collaborino proficuamente nel rispetto e nei limiti delle proprie sfere di competenza<sup>86</sup>. Per comprendere, quindi, se una interrelazione tra organi costituzionali sia nei canoni di questo principio occorre guardare al caso concreto e a chiarire, così come specificato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza, se si sia prodotto un corretto bilanciamento delle esigenze istituzionali opposte tra i due poteri<sup>87</sup>. Per la Consulta il risultato di questo bilanciamento deve rispettare la cornice costituzionale di riferimento e *a fortiori* in quegli ambiti, come quelli sui poteri del Capo dello Stato o più in generale sulla forma di governo, dove la cornice legale-costituzionale è suscettibile ad essere interpretata ed integrata dalla prassi, la leale collaborazione si pone come criterio interpretativo e talvolta integrativo di quella regola. Se così non fosse, si avrebbe una violazione e si passerebbe ad un indebito squilibrio dell'assetto della ripartizione dei poteri<sup>88</sup>. Per cui, laddove uno dei poteri a contatto sia quello "neutro" del Quirinale, data la sua posizione costituzionale, deve farsi primo portatore di questo principio e divenirne il primo catalizzatore.

Si desume quindi che, se l'azione del Quirinale è filtrata con l'occhio di chi guarda alla lettura degli *output* tramite gli *input* dati dal funzionamento della meccanica interna del Quirinale, essa trova il suo presupposto nell'unità nazionale/neutralità, tradotta teleologicamente nel senso di leale collaborazione. Analizzando semanticamente il termine, da un lato, unità presupporrebbe la compattezza, il legame, la non dislocazione, mentre l'aggettivo "nazionale" qualificerebbe l'estensione spazio-temporale del meccanico processo di unificazione. La neutralità del Capo dello Stato è un concetto a geometria variabile, in quanto è un problema che nasce dalle fondamenta degli

---

<sup>81</sup> Comunicato del 5 aprile 2013, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>82</sup> Comunicato 23 dicembre 2015, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>83</sup> M. BREDA, *Ciampi e l'accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi*, in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2007

<sup>84</sup> R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, n.2/2001, 10 e ss., che lo definisce altresì come il lubrificante che fa scorrere gli ingranaggi della forma di governo Q. CAMERLENGO, *Il principio di leale collaborazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2015, 12 e ss., I. PELLIZZONE, *Contributo ad uno*, cit., 2010, 205 e ss., M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. E dir.*, 2/2009, 10 e ss.

<sup>85</sup> MONTESQUIEU, *L'esprit de lois*, I, lib. XI, cap. VI, ed. it. 1989, 318. R. BIN, *Il principio*, cit., 2001, 10 e ss.

<sup>86</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 120 ss., A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXVI/1992, 5, F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *NN.D.I.*, XIII, 1966, 483 ss.

<sup>87</sup> Corte cost. n.225/2001, P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, 1999, 231, R. BIN, *L'ultima fortezza*, 1996, 29 e ss., G. BRUNELLI, *La sentenza Previti: una decisione «ritagliata» sul caso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001

<sup>88</sup> Corte Cost. n. 403/1994, n.87 e 88/2012 con nota di T.F. GIUPPONI, *Ancora sui reati ministeriali: i casi Berlusconi e Mastella davanti alla corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione*, *GiC*, 2012, 1292 ss.

ordinamenti costituzionali dualisti e sviluppato con l'emergere delle democrazie pluraliste, di per sé fragili se non provviste di un sistema politico partitico autoregolantesi, di ottimizzare i processi di *State e Nation building*<sup>89</sup>. La ricerca di questa autorevole dottrina si è perciò concentrata sulla ricerca dei sistemi di tutela di questi processi e nella configurazione istituzionale particolare del Capo dello Stato e nella formula aperta dell'unità nazionale vi è la valvola per far entrare le teorie schmittiane e adattarle al contesto italiano. Mutuando da Schmitt, questa dottrina ha inteso il Capo dello Stato come potere neutro non in quanto soggetto non appartenente ad uno schieramento connotato dei caratteri della politicità o parzialità politica, ma bensì in quanto soggetto agente su presupposti avalutativi, imparziali, e quindi rappresentativi della totalità statale. Perciò, nel concetto di unità nazionale si deve intravedere il costante indirizzo del Capo dello Stato a contrastare le tendenze disgreganti, tipiche di una democrazia parlamentare pluralistica, a ricompattare un'unità politica e sociale: legittimazione per neutralizzare preventivamente determinati conflitti istituzionali che vi potrebbero scaturire<sup>90</sup>. Da qui si ricava la funzionalizzazione sulla leale collaborazione, che è lo strumento attraverso il quale si bilanciano le posizioni degli agenti istituzionali e vi si trova il meccanismo che sintetizzi e renda fluide queste situazioni: meccanismo condotto in *prima facie* dal Quirinale, organo legittimato a questi compiti dalla sua posizione di potere "neutro". Attraverso lo studio dell'azione di tramite, di riflesso degli indirizzi presidenziali delle proprie strutture serventi questa funzionalizzazione sembra abbia trovato dei riscontri fattuali che portano anche a delle conferme della posizione del Capo dello Stato sopra descritta.

Come esempio concreto si potrebbe allegare il costante sviluppo della prassi di contatti informali tra Segretariato ed uffici tecnici del governo in modo da risolvere i punti più critici dal punto di vista della legittimità costituzionale dei disegni di legge, così come è stato talvolta fatto con i Presidenti delle Camere o i capi gruppo parlamentari. Risulta altresì apprezzabile come da incontri finalizzati esclusivamente alla correzione dal punto di vista tecnico-giuridico dei provvedimenti legislativi si sia arrivati a stabilire dei canali di comunicazione in via riservata anche per il dialogo politico, per implementare il processo di neutralizzazione dei conflitti politici e di prevenzione di eventuali paralisi decisionali: quest'ultimo punto si è riscontrato sin dalla Presidenza Pertini, ma si è concretizzato nella sua valenza di via deflattiva del contenzioso politico con Ciampi e Napolitano. Ma si rinvengono le medesime risultanze anche nel caso della grazia sia nelle prassi sulla ricerca di requisiti comuni tra Comparto Grazie e Ministero sull'ammissibilità della domanda e sugli scambi informativi preventivi in ordine all'astratta concessione della grazia si sono raggiunti questi risultati positivi in maniera molto netta<sup>91</sup>. Dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n.1/2013) sembrano arrivare delle ulteriori conferme. La Corte ha affermato che il Capo dello Stato «deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto [...], indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise». Di conseguenza, sarebbe necessario «che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali [...] un uso discreto di quello che è stato definito il potere di persuasione, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato»<sup>92</sup>. Non si ha

---

<sup>89</sup> C. SCHMITT, *Il Custode della Costituzione*, 1931 (trad. It. 1981), 211-212, che ha rivisto criticamente la nota teoria di Constant, B. CONSTANT *Corso di politica costituzionale* (trad.it. a cura di Monni), 1849, A. BALDASSARRE, *Il Presidente*, cit., 2010, 6.

<sup>90</sup> A. BALDASSARRE., *il Presidente*, cit., 2010, 6-7; A. BALDASSARRE- C. MEZZANOTTE, *Gli Uomini*, cit., 1985, 27 e ss.

<sup>91</sup> Se, da un lato, si sono registrati degli scostamenti dallo statuto costituzionale disegnato dalla Consulta nel 2006, si sono avuti dei risultati positivi nel dialogo collaborativo tra Quirinale e Ministero della Giustizia nella ricerca di accordi preventivi sulle ragioni per la concessione della grazia in modo da evitare decisioni unilaterali del Capo dello Stato, capaci di creare fratture istituzionali.

<sup>92</sup> Corte cost., sent. n. 1/2013, Punto 8.3. Considerato in diritto. Per quanto possa considerarsi condivisibile o meno nel merito questa pronuncia, a parere di chi scrive, sembra comunque aver delineato l'esatta posizione costituzionale del

la pretesa di assolutizzare queste brevi conclusioni, ma si può affermare che entro i limiti della prospettiva esaminata le risultanze descritte possano ritenersi suffragate.

Permarrebbero dei nervi scoperti. È innegabile, come parte della dottrina ha avanzato, che il ruolo del Quirinale sia politicamente sovraesposto e che ciò abbia contribuito ad un'eccedenza o *surplus* di legittimazione rispetto magari alla posizione costituzionale disegnata in Costituzione. Così come, il potere comunicativo del Capo dello Stato sia un aspetto dominante della vita pubblica delle istituzioni sia sul piano pubblico e sia su quello privato<sup>93</sup>: in generale, il profilo del potere di informarsi per quello che più concerne il presente lavoro<sup>94</sup>. L'attività di raccoglimento di dati, istruttorie ed informazioni degli Uffici del Segretariato è empiricamente evidenziata come coesistente all'espletamento del ruolo del singolo Presidente e, come si potrebbe avanzare, si è posta come un potente carburante dell'*enlargement* presidenziale<sup>95</sup>. I rischi paventati, almeno sotto i profili esaminati nella presente ricerca, non sembra però si siano avverati. La base fondante dell'*enlargement* è sempre rinvenibile nell'assenza di un sistema partitico, come rilevato da Leopoldo Elia, capace di rendere funzionante l'assetto parlamentare, e d'altro canto gli Uffici del Quirinale agiscono sempre, come si è visto, sotto indirizzo presidenziale pena la revoca delle proprie deleghe funzionali. Da questo complesso di indicazioni si desume, in conclusione, che il Segretariato oltre che componente fondamentale di un atipico potere comunicativo presidenziale è strumentale ad adempiere i fini presidenziali di prevenzione/risoluzione dei meccanismi degenerativi del parlamentarismo italiano.

---

Presidente nel nostro ordinamento. Si ritiene, inoltre, che i principi espressi siano stati ricavati dai giudici costituzionali valutandoli secondo una lettura della carica filtrata dalla prassi. S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013, M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013, A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Giur. Cost* 1/2013, M. AINIS, *La sentenza della Consulta è un lascito al presidente che verrà*, in *Corriere della Sera*, 16 gennaio 2013.

<sup>93</sup> A. MORRONE, *Il Presidente*, cit., 7-9, A. BALDASSARRE, *Il Presidente nella forma di governo*, cit., 2010, 15 e ss. M. TEBALDI- M. MASTIO, *Le esternazioni del Capo dello Stato fra Prima e Seconda Repubblica. Un'indagine politologica*, in [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 2003, M. GORLANI, *Il potere di esternazione*, cit., 2012, BIN R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2013, 7 e ss.

<sup>94</sup> A. MORRONE, *Il Presidente*, cit., 2013, 4, I. PELLIZZONE, *Contributo ad uno studio*, cit., 2010, 209, E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, 1951, M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV. *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI- M. VOLPI, 1997, 238 ss. e M. GORLANI, *Il potere di esternazione*, cit., 2012, 347

<sup>95</sup> Riguardo all'*auctoritas* si può affermare che l'effetto più diretto di questa prassi è stato quello di aumentarla sul piano del potere comunicativo del Presidente, nel senso che la possibilità di rimanere informato su ogni questione ha di fatto aumentato le possibilità del Presidente di porsi come interlocutore istituzionale privilegiato per affrontarle pubblicamente in esternazione o privatamente in attività di persuasione con gli organi di indirizzo e l'opinione pubblica. Per un altro verso si può asserire che un apporto significativo queste prassi lo abbiano conferito sul piano dell'*imperium* presidenziale, laddove cioè il Capo dello Stato è dovuto formalmente intervenire ed avvalersi di una delle sue prerogative tipiche (migliore è infatti l'*input* su una determinata questione da risolvere, migliore sarà l'*output* finale nell'espletamento effettivo di una funzione costituzionalmente prevista).