

**LE PREROGATIVE DEL CAPO DELLO STATO
NEL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE:
ELEMENTI DI APERTURA AL POTERE DI RINVIO**

SOMMARIO: 1. Campo d'indagine e definizione degli obiettivi di ricerca. – 2. Qualificazione delle prerogative di intervento attivo del Capo dello Stato e determinazione della fase procedimentale afferente alla relativa estroflessione. 2.1. Il potere di rinvio: presupposti e dirette conseguenze. 2.1.1. *Segue*: primo inquadramento della possibile fase di estroflessione nell'ambito di un'interpretazione necessariamente estensiva dell'art. 74 della Costituzione. 2.1.2. *Segue*: il carattere imminente della prerogativa presidenziale. 2.1.3. *Segue*: implicazioni nei confronti del *referendum* costituzionale, profili di criticità e loro superamento. 2.2. I messaggi e le esternazioni presidenziali. – 3. Ulteriori elementi e indizi a sostegno del potere di rinvio. 3.1. La notevole articolazione del procedimento di revisione costituzionale, quale limite apparentemente insuperabile per l'attivazione della prerogativa presidenziale. 3.2. Ragionando *de iure condendo*: un'ipotesi di revisione meramente destrutturante nei confronti della Corte costituzionale. 3.3. Il potere di rinvio quale strumento di perfezionamento delle garanzie costituzionali. 3.4. L'invalidabilità del rinvio presidenziale e delle garanzie ad esso sottese.

1. Campo d'indagine e definizione degli obiettivi di ricerca.

In periodi, come quello attuale, caratterizzati da una forte e persistente instabilità, non è raro, ed è anzi probabilmente connaturale al ruolo di cui è investito, assistere ad una significativa espansione della presenza del Capo dello Stato nei diversi ambiti connotanti le varie vicende politiche e le più impellenti esigenze richiedenti un'indifferibile opera regolativa. Non rade sono dunque, parimenti, le attenzioni dal medesimo riposte nei riguardi della stessa materia costituzionale, a sua volta oggetto di intramontabili ambizioni disciplinatrici da parte del legislatore, ed il cui più alto emblema può forse rinvenirsi in quella lettera, inviata il 22 ottobre 2010 al Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato e, per conoscenza, ai Presidenti dei due rami d'Assemblea, in cui il Presidente della Repubblica condensava tutte le proprie perplessità in ordine ad alcuni

* Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e Diritti fondamentali nell'Università di Pisa. Cultore della materia di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università dell'Insubria.

contenuti della proposta di legge costituzionale 2180/S¹, variamente tendenti ad alterare lo *status* riconducibile alla carica di Capo dello Stato².

L'episodio offre il destro non solo, evidentemente, per esprimere valutazioni circa il generale potere di esternazione di cui il Capo dello Stato possa pregiarsi, ma altresì per avanzare, ora, più specifiche riflessioni in ordine alle prerogative da questi esercitabili nell'ambito del procedimento legislativo aggravato di cui all'art. 138 della Costituzione.

Invero, il fatto appena descritto forse altro non rappresenta se non il più marcato indice rivelatore dell'assoluta attualità della tematica, laddove ci si avveda in effetti di come, specialmente negli ultimi tre lustri, il continuo susseguirsi di attori, orientamenti e idee politiche abbia di fatto prodotto, e tuttora sembri produrre, una sua costante, consistente nella perdurante avvertita occorrenza nel procedere a ricorrenti interventi di rango costituzionale, tant'è che ad oggi è la stessa suprema Fonte a risultarne in qualche modo incisa per buona parte dei suoi articoli.

Il progressivo intensificarsi del predetto fenomeno ha condotto la dottrina all'elaborazione di una serie di riflessioni concernenti tanto il procedimento di revisione costituzionale in sé, quanto le garanzie che lo circondano e che, conseguentemente, potrebbero nondimeno condizionarne i limiti di operabilità.

In questo comune sforzo, gli ambiti maggiormente sondati sono stati quelli afferenti alla demarcazione degli effettivi limiti associabili ai procedimenti di innovazione costituzionale e, conseguentemente, oggetto di studio sono così risultati essere, in sensibile prevalenza, ambiti quali: la possibile esperibilità di revisioni totali, il peculiare rapporto tra potere costituente e potere costituito, la stessa clausola di irrevocabilità contenuta nell'art. 139 della Costituzione, ovvero le singolari specificità generalmente associabili al *referendum* costituzionale.

In tutto questo, è invece rimasta decisamente confinata sullo sfondo la funzione assolta dal Presidente della Repubblica, quasi che questi si ritrovi a vestire un ruolo di mera comparsa, quasi che questi non abbia o non debba vantare significative prerogative in materia, quasi che un suo eventuale intervento attivo possa importare solamente un indebito intralcio alle politiche assembleari, piuttosto che un'aura di preventiva e supplementare garanzia.

1 Ossia, il cosiddetto "lodo Alfano costituzionale" recante "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato".

2 La lettera è reperibile sul sito della Presidenza della Repubblica: www.quirinale.it, archivio comunicati, 22 ottobre 2010.

Su questo terreno, per certi versi dai contorni ancora incerti – ma sul quale, come poc’anzi accennato, è comunque forse possibile intravedere alcuni primi, positivi e illuminanti responsi – muove ora qualche passo il presente lavoro di ricerca, nel convincimento che esistano, invero, sufficienti ragioni per ritenere, non solo che il Capo dello Stato disponga di precise prerogative di intervento attivo – su tutte, quella di rinvio – ma che queste non debbano nemmeno necessariamente collidere in via insanabile con le attribuzioni degli altri soggetti coinvolti nei processi di innovazione costituzionale.

2. Qualificazione delle prerogative di intervento attivo del Capo dello Stato e determinazione della fase procedimentale afferente alla relativa estroflessione.

Nell’ottica della generale ricostruzione delle attribuzioni specificamente riferibili al Capo dello Stato nell’ambito del procedimento aggravato, di immediata percezione, come logico, appare in tutto il suo spessore la prerogativa riconducibile al potenziale esercizio del rinvio presidenziale, la quale, pertanto, assumerà in questo, e nel prossimo paragrafo, una centralità ed una rilevanza assolutamente preponderante. Accanto ad essa, non potrà non farsi accenno, come già chiaramente rilevato, ai cosiddetti poteri di messaggio ed esternazione, la cui incisività – non certo trascurabile – merita, a nostro avviso, una qualche, seppur breve, peculiare riflessione. Si avrà poi modo, in relazione ad entrambi i profili, di prodursi nel tentativo di tracciarne l’idonea declinazione all’interno della procedura di revisione costituzionale, individuandone la fase di virtuale attivazione, così cogliendone, nondimeno, le rispettive implicazioni, anche in termini di conseguente pervasività d’azione.

2.1. Il potere di rinvio: presupposti e dirette conseguenze.

Punto di partenza, ma anche cuore dell’attuale disamina è dunque la delicata e incerta questione attinente alla promulgazione delle fonti costituzionali, ed in particolare alla possibile interpretazione estensiva dell’art. 74 della Costituzione, con conseguente diretta esperibilità, anche nei confronti di tali fonti, del classico potere di rinvio alle Camere, attivabile, se del caso, dal Presidente della Repubblica. In siffatta ipotesi – giustificabile tanto per ragioni di legittimità formale³ e sostanziale⁴, quanto, in tutta evidenza, per non

³ Probabilmente, in questo caso, sarebbe forse più corretto parlare di rifiuto di promulgazione, piuttosto che di atto di rinvio, in quanto, un eventuale vizio procedimentale, potendo finanche rendere la relativa fonte inesistente, e quindi nulla, farebbe venir meno l’oggetto stesso avverso cui il rinvio presidenziale potrebbe potenzialmente indirizzarsi, dacché, dunque, l’insussistenza della prima renderebbe di fatto inesplicabile anche il secondo.

minori ulteriori esigenze riconnesse al cosiddetto merito costituzionale⁵, al principio di separazione dei poteri, e quindi al costante mantenimento di efficaci meccanismi di *checks and balances*⁶, nonché, molto probabilmente, per violazione dello stesso principio di

Su questi insidiosi terreni afferenti ai profili dell'inesistenza si osservino le considerazioni avanzate da R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 264: "Possiamo dir così: [...] una norma inesistente è senz'altro nulla. [...] Si dice "inesistente" una norma, disposizione o fonte che non risponda neppure ai requisiti minimi per essere riconosciuta come norma, disposizione o fonte appartenente all'ordinamento". Il tutto, tenendo conto, anche per i profili di nostro interesse, delle susseguenti avvertenze delineate dallo stesso Autore,: "Va detto, peraltro, che non si può tracciare una netta linea di demarcazione tra invalidità e inesistenza: i due concetti, per così dire, sfumano l'uno nell'altro. Ciò dipende dal fatto che non è possibile dire con precisione a quali e quante norme sulla produzione giuridica una norma debba essere conforme per superare la soglia della inesistenza pur senza raggiungere la piena validità".

Sempre in merito a questi profili, ma con specifica aderenza alla tematica in disamina, si segnala I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, pagg. 58 ss., la quale, pur valutando, come possibili, tanto il rifiuto di promulgazione, quanto il rinvio, sembra propendere maggiormente per quest'ultimo, o comunque per una scelta rimessa poi alla sensibilità del singolo Presidente.

Si consideri anche la posizione di S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Vol. XL, 1989, pagg. 139 ss., il quale, non solo ammette l'estroffessione del potere di rinvio anche in caso di legge costituzionale inesistente, ma sostiene altresì che se il vizio procedimentale riguarda esclusivamente la seconda deliberazione assembleare, "sembra esatto ritenere che non tutto il procedimento in seno alle Camere debba ripetersi bensì soltanto la fase della seconda deliberazione" (v., in particolare, pag. 142, nota n. 39). A ciò si aggiunga come, sempre lo stesso Autore, ritenga inoltre censurabili, da parte del Capo dello Stato, non già tutti i vizi potenzialmente riconducibili alla procedura di cui all'art. 138 della Costituzione, bensì solamente quelli ascrivibili alla sola fase procedimentale che si svolge in seno alle Camere (cfr., in proposito, S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Cedam, Padova, 1972, pagg. 180 ss.).

4 Avendo riguardo a questo secondo aspetto, esse paiono per lo meno riconducibili, tanto a quelle fattispecie potenzialmente integranti le responsabilità presidenziali ex art. 90 della Costituzione, quanto a quei limiti sostanziali al processo di innovazione costituzionale, già edotti dal Giudice delle leggi a partire dalla sentenza n. 1146/1988, ammesso che i due profili siano, di fatto, tra loro distinguibili. Non è escluso, infatti, che, come rilevato da P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000, pagg. 332-333 e 358, le ragioni medesime possano altresì fondarsi su consolidate "indicazioni offerte dalla giurisprudenza della Corte", in tal modo il Capo dello Stato così agendo "in maniera sinergica con essa per l'attuazione della Costituzione", e ricevendone al contempo "una certa «copertura» [...] nella sua attività di controllo delle leggi".

5 Ossia in chiave di salvaguardia del funzionamento della Costituzione, sulla scorta della nota definizione datane da G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, pag. 959.

6 Soprattutto su quest'ultimo aspetto sembra concentrare particolarmente l'attenzione R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, pag. 297: "la valutazione del Presidente è sempre rivolta non al contenuto sostanziale come tale ed ai riflessi dello stesso sui destinatari della legge, bensì alle ripercussioni che la stessa potrebbe avere sugli assetti o sulla coerenza dell'ordinamento in sé considerato".

Va peraltro ravvisato come, nel procedere alla puntuale identificazione e discernimento dei vizi potenzialmente censurabili da parte del Capo dello Stato, la dottrina appaia da sempre pienamente consapevole di operare su di un terreno alquanto instabile e franoso, ossia insuscettibile di facili e definitivi tentativi classificatori. Così, accanto a chi, come F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1955, pagg. 148 ss., ritiene che, al di là della ipotetica violazione della procedura aggravata, o dell'art. 139 della Costituzione, possibili rinvii presidenziali sulle fonti costituzionali siano ammissibili solo per motivi di merito, vi è anche chi, come S. GALEOTTI – B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, XI, Utet, Torino, 1996, pag.

ragionevolezza⁷ – la diretta conseguenza non potrebbe non risolversi, a nostro avviso, nell'inevitabile e susseguente integrale travolgimento dell'intero procedimento aggravato⁸.

464, rileva che “anziché distinguere tra motivi di legittimità e motivi di merito in senso stretto, sembra utile sottolineare che i vizi che il Presidente segnala nel messaggio di rinvio debbono essere tali da comportare lesione di principi costituzionali chiaramente individuabili, e precipuamente riferiti ai valori di permanenza dell'ordinamento costituzionale”, o ancora chi, come A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pagg. 200 ss., fa opportunamente notare come ogni tassonomica valutazione, che pretenda vieppiù di ergersi ad ultimativa, finisca poi col dover ineluttabilmente fare i conti con la perenne sussistenza di uno spazio ineliminabile in cui “la legittimità stessa degrada dolcemente nel merito, fino a confondersi con esso”.

7 La circostanza di come, specialmente nei tre ultimi mandati presidenziali, il sindacato del Capo dello Stato abbia progressivamente investito anche i profili di ragionevolezza è ben posta in luce da G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2011, pag. 6, reperibile al sito www.rivistaaic.it, il quale ne rileva la tendenza assolutamente espansiva anche e soprattutto in ragione dell’“inceppamento dei meccanismi di autoregolazione parlamentare, al quale hanno contribuito, per un verso, le innovazioni regolamentari degli anni '80 e '90, che hanno segnato il superamento della logica unanimistica sottesa ai regolamenti del 1971; per altro verso, l'abbandono della regola convenzionale di designazione dei Presidenti di Assemblea”.

In proposito, è poi interessante osservare come l'Autore, oltre a rammentare alcune significative circostanze (i rinvii del *pro tempore* Presidente Ciampi del 2 dicembre 2000 e del 20 gennaio 2006, ovvero quello del Presidente Napolitano del 31 marzo 2010), richiami altresì un passaggio di una lettera del 15 luglio 2009 dello stesso Presidente Napolitano, pubblicata sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica (www.quirinale.it) contestualmente alla promulgazione della legge recante “Disposizioni in materia di pubblica sicurezza”, nella quale il medesimo giungeva perspicuamente ad affermare che: “Al Presidente della Repubblica non spetta pronunciarsi e intervenire sull'indirizzo politico e sui contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento: essi appartengono alla responsabilità esclusiva del governo e della maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica non può invece restare indifferente dinanzi a dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza solleva per taluni aspetti, specie sul piano giuridico”.

Ora, che i rilievi attinenti a profili di ragionevolezza possano essere veicolati, attraverso esternazioni o messaggi, anche nei confronti delle fonti costituzionali, è già stato posto inequivocabilmente in evidenza dalla lettera del Presidente Napolitano, del 22 ottobre 2010, già menzionata in premessa, sicché non vi è dunque alcuna particolare ragione per escludere aprioristicamente che, sempre su tali fonti, gli stessi possano nondimeno potenzialmente essere eccepiti anche attraverso un formale atto di rinvio.

8 Sul punto si notino le condivisibili considerazioni avanzate da F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, cit., pag. 149: “potrebbe ancora dubitarsi dell'ammissibilità di rinviare leggi costituzionali, in considerazione del fatto che l'art. 74 ammette il rinvio per una seconda approvazione della legge: nel caso delle leggi costituzionali la seconda deliberazione già si sarebbe avuta onde inammissibile sarebbe il rinvio”. La tesi, tuttavia, non appare, a giudizio dell'Autore, “seriamente sostenibile” e ciò in quanto l'assoggettamento della legge costituzionale allo stesso procedimento delle leggi ordinarie rinviare priverebbe quest'ultima di quelle speciali garanzie che invece dovrebbero esserle proprie. Dacché, “ben più logico invece è considerare compreso nella parola «deliberazione», usata dal primo comma dell'art. 74, l'intero procedimento, [...] onde, in caso di rinvio, il procedimento stesso deve riaprirsi nella sua interezza”.

D'altro canto, se il rinvio presidenziale comportasse meramente il riavvio parziale della procedura aggravata, con la conseguente doverosa ripetizione della sola seconda deliberazione assembleare, ben poco esso avrebbe a poter incidere, tenendo conto, in ogni caso, di quelle disposizioni regolamentari (art. 99 Reg. Camera e art. 123 Reg. Senato) che impediscono l'apposizione di eventuali emendamenti a quanto già in precedenza approvato mediante la concorde prima votazione di entrambe le Camere. Si osservi, in merito, quanto giustamente ravvisato da L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Diritto e società*, n. 1/2009, pagg. 86-87-91, il quale non solo rileva come preliminarmente “andrebbe attentamente valutata – in un'ottica metodologica – la percorribilità di un approccio che finisce per far dipendere l'interpretazione di una disposizione costituzionale dal contenuto di

2.1.1. Segue: primo inquadramento della possibile fase di estroflessione nell'ambito di un'interpretazione necessariamente estensiva dell'art. 74 della Costituzione.

Sul punto, come è noto, per un verso, il dibattito in Assemblea costituente non portò alla positivizzazione di alcuna precisa risposta a tale evenienza, propendendosi invece per una soluzione aperta e flessibile da affidarsi “in ultimo appello” alla mera prassi costituzionale⁹; per l'altro, la dottrina, in merito, pare nondimeno aver offerto giudizi piuttosto frastagliati¹⁰.

una fonte subordinata quali sono i regolamenti parlamentari, mentre l'antinomia tra l'una e gli altri dovrebbe forse più correttamente condurre nella direzione dell'incostituzionalità dei secondi, nonostante essi non rientrino nel novero degli atti sottoponibili al sindacato della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost. e la Corte stessa faccia applicazione, in materia, del principio degli *interna corporis*”, ma, ammettendo dunque la possibile esperibilità del rinvio presidenziale anche nei confronti delle fonti costituzionali, pare altresì condividere le predette considerazioni del CUOCOLO, rilevando come sia bensì vero “che l'art. 74 Cost. prevede una sola deliberazione per la nuova approvazione della legge rinviata. Tuttavia, esso, per la sua collocazione sistematica, è evidentemente concepito in rapporto al procedimento legislativo ordinario ed una sua meccanica trasposizione nella sfera della legge costituzionale porterebbe alla conseguenza che questa verrebbe (ri)approvata in violazione della regola della doppia manifestazione di volontà da parte di ciascun ramo del Parlamento prescritta dall'art. 138 Cost., la quale non verrebbe rispettata per quanto concerne il recepimento o meno dei rilievi presidenziali”. Concordemente a quanto rilevato da S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., pagg., 178-179, va infine nondimeno rigettata la possibilità che, in caso di esercizio della prerogativa presidenziale in parola, sarebbe sufficiente “una sola deliberazione quando le Camere intendano riconfermare la legge rinviata, [mentre] ne sarebbero necessarie due, rinnovandosi cioè il procedimento nella sua interezza, quando le Camere intendano modificare la legge. La qualificazione della deliberazione non può infatti essere ricostruita *a posteriori* sulla base della decisione delle Camere nei confronti della legge”.

9 Ritirato l'emendamento dell'On. Preti che negava espressamente il rinvio delle fonti costituzionali, venne invece accolta la proposta dell'On. Perassi di rimettere, per l'appunto, alla prassi la soluzione della delicata questione. Cfr. seduta del 3 dicembre 1947, in A.C., V, pag. 4327.

10 Nello spettro dei giudizi di coloro che, anche sulla scorta di ricostruzioni molto eterogenee e distanti tra loro, paiono, a vario modo, avversare, o comunque condizionare, una simile ipotesi è possibile annoverare, tra gli altri: A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 1958, pagg. 752 ss.; S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, cit., pagg. 139 ss., il quale esclude la generale impiegabilità del rinvio presidenziale, salvo – come visto, eventuali rinvii formali – ovvero quell'unico caso in cui dalla promulgazione della fonte costituzionale possano derivare, in seno al Capo dello Stato, le responsabilità di cui all'art. 90 della suprema Fonte; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1970, pagg. 243-244, nota n. 63, ritiene che il Capo dello Stato possa operare, sulle fonti formalmente costituzionali, un controllo sia sulla regolarità formale, sia su quella sostanziale, ovvero sullo stesso merito, sebbene poi tale controllo, a giudizio dell'Autore, non dovrebbe tanto potenzialmente risolversi in un formale atto di rinvio, quanto piuttosto “in un prendere o in un lasciare, in un «sì» o in un «no» alla legge costituzionale”, ossia nell'esercizio di “un potere di veto, non già soltanto sospensivo”; in senso per lo più dubitativo, sul rinvio presidenziale, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Cedam, Padova, 1976, pag. 1232; A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, 1981, pagg. 716 ss., sembra escluderne l'ammissibilità, qualora, in seconda deliberazione, la fonte costituzionale sia stata approvata conseguendo la maggioranza dei due terzi; decisamente avverso alla possibile configurabilità della siffatta prerogativa in esame, si erge invece A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, pagg. 50 ss.; S. GALEOTTI – B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., pag. 465, osservano invece che la tutela dei supremi principi e valori dell'ordinamento, “piuttosto che nel modesto strumento dilatorio del rinvio, può rinvenire una garanzia finale e risolutiva nel controllo necessario del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, con il rifiuto di promulgare e la contestuale elevazione del conflitto di attribuzione dei poteri che ne consegue dinanzi alla Corte costituzionale”; su conclusioni analoghe, già M.

In senso contrario a tale possibilità sembrerebbe porsi innanzitutto lo stesso disposto dell'art. 74 della Carta fondamentale, laddove è previsto che il rinvio abbia ad oggetto una legge – da intendersi in senso stretto, ossia come fonte di grado primario – nonché che tale rinvio debba comunque essere indirizzato alle Camere e non anche al popolo, come invece potrebbe accadere nel caso in cui quest'ultimo partecipasse al procedimento aggravato condividendone vieppiù gli intenti¹¹.

Senonché, occorre ora, e fin da subito, preliminarmente osservare come la tenuta di entrambi i profili ostativi testé menzionati sia tutt'altro che insuperabile.

Quanto al primo, va evidenziato, in via immediata, come la funzione di garanzia di cui è investita la nostra Corte costituzionale abbia di fatto consentito alla stessa di procedere ad un'interpretazione estensiva dell'art. 134 della suprema Fonte, tal da ricomprendere, all'interno del proprio scrutinio di costituzionalità, non solo le fonti normative primarie, ma altresì quelle fonti che, licenziate a seguito del procedimento aggravato, sarebbero altrimenti transitate in una sorta di zona franca¹². Le medesime, somme, esigenze che hanno spinto il nostro Giudice delle leggi a determinarsi in tal senso sono le stesse che suggeriscono ora, parallelamente ed ineluttabilmente, una lettura egualmente estensiva dell'art. 74 della Carta fondamentale, giacché il Capo dello Stato, al pari della Corte, svolge anch'egli una precisa funzione di garanzia, ergendosi quale prima linea di presidio dell'integrità costituzionale¹³.

PATRONO, voce *Procedimento legislativo*, in *N.mo Dig. It.*, (Appendice), Torino, 1980, pag. 1377.

Rimandando al prosieguo della trattazione l'addizionale esplicitazione di quanti ulteriormente sembrano, per contro, variamente ammettere una simile prerogativa presidenziale, si segnalano, tra gli altri, sin d'ora: A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, pag. 19; P. BARILE – U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. Dig. It.*, XV, Torino, 1968, pag. 786; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1971, pagg. 178 ss.; G. GROTTANELLI DÉ SANTI, *La formazione delle leggi (artt. 73-74)*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, 1985, pag. 206.

11 Come giustamente osservato da S.M. CICONETTI, cit., pagg. 140-141, la teorica testé esposta sembra sottendere tuttavia la ricostruzione dell'eventuale partecipazione del popolo in chiave costitutiva e non già meramente integrativa dell'efficacia rispetto al procedimento aggravato attivato dalle Camere.

12 Cfr., in proposito, la già ricordata sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale: “non si può [...] negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore”.

13 In senso conforme, si osservi, tra gli altri, P. FALZEA, *Il rinvio delle legge nel sistema degli atti presidenziali*, cit., pagg. 354-355, il quale non solo ammette, seppur in presenza di dovute condizioni e accortezze, che il potere di rinvio possa indirizzarsi anche avverso fonti di rango costituzionale, ma altresì evidenzia, su di un piano più generale, “che in presenza di una generica previsione, quale è quella contenuta nell'art. 74 Cost., occorre usare un criterio restrittivo nell'individuazione in via interpretativa di limiti impliciti all'uso del rinvio. Non sarebbe legittimo, infatti, nel silenzio della norma, fare discendere da considerazioni di ordine meramente logico un effetto tanto grave da alterare l'ordine dei rapporti tra i poteri

Quanto invece al secondo aspetto, potrebbero, semmai, tutt'al più scorgersi elementi di disagio, comunque ovviabili, e pur sempre di natura politica e non già giuridica, i quali sarebbero invero riconducibili, in ultima istanza, alla scomoda posizione di un Presidente della Repubblica che apparirebbe irrefutabilmente compresso, da un lato, dalla necessità teorica di procedere al rinvio della fonte super-primaria, dall'altro dalla difficoltà pratica, e per l'appunto politica, nell'agire in tal senso per via del duplice consenso, assembleare e popolare, venutosi a produrre e consolidare sulla linea riformatrice¹⁴.

Già da queste prime battute pare quindi evincersi, come già indicato, l'assoluta centralità del tema relativo all'esatta determinazione della fase procedimentale di revisione, all'interno della quale la prerogativa in esame possa poi virtualmente esplicitarsi. E dunque, se, per un verso, gli elementi testé adottati non valgono certo ad escludere che, giuridicamente, tale potere possa forse estroflettersi anche in stadi successivi all'eventuale pronunciamento del corpo elettorale¹⁵ – rendendo invece alquanto preferibile, se non altro da un punto di vista strettamente politico¹⁶, la conclusione opposta – per l'altro è parimenti da rigettarsi l'ipotesi che ciò possa verificarsi in momenti antecedenti la conclusione delle seconde deliberazioni dell'organo legislativo, dovendo, pur sempre, il possibile rinvio presidenziale, aver ad oggetto un atto normativo ormai perfetto¹⁷.

dello Stato, come rappresentato e voluto dalla Costituzione, privando o limitando il Presidente nell'esercizio della potestà di controllo sulle leggi”.

14 Il che avverrebbe, è evidente, nel caso in cui si ritenesse che il vaglio del Capo dello Stato debba operare solo successivamente all'esito del *referendum* costituzionale e non già, invece, quale seguito diretto della seconda deliberazione Assembleare avvenuta con la sola maggioranza assoluta. Il tutto, senza contare poi che una simile ricostruzione sembra in ogni caso ignorare il fatto che “la consultazione popolare è un passaggio soltanto eventuale, in quanto deve essere promossa dai soggetti abilitati, e comunque non può aver luogo quando si sia raggiunta la maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione. Per cui, essa rimane esterna al procedimento vero e proprio, che resta integralmente intestato al Parlamento” (così, in ultimo e per tutti, L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, cit., pag. 85).

Va poi comunque ribadito, nel caso in esame, che un eventuale *self restraint* da parte del Presidente della Repubblica sarebbe ad ogni modo dettato da ragioni eminentemente politiche e non già giuridiche, poiché, come peraltro ravvisato da F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, cit., pag. 150, “solo le norme sulla correttezza costituzionale potranno dirci entro quali limiti in concreto il Capo dello Stato potrà usare di quel potere di rinvio che incontestabilmente, in astratto, gli spetta”.

15 Propende per questa ipotesi R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, pag. 18.

16 Come si avrà modo di apprezzare in seguito, alle motivazioni di natura politica, se ne accompagnano nondimeno altre, essenzialmente connesse a ragioni di economia procedurale.

17 Si noti, infatti, come nell'ambito della sentenza n. 496/2000, il Giudice delle leggi abbia avuto modo di chiarire che, “all'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali, il popolo interviene [...] solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”.

A ciò potrebbe obiettarsi che – sempre nel caso in cui, in seconda deliberazione, non si raggiunga la maggioranza dei due terzi¹⁸ – la fase di potenziale intervento del Capo dello Stato possa decorrere esclusivamente una volta ormai trascorso il termine utile per la presentazione delle istanze di *referendum* costituzionale, ovvero nel caso in cui quest’ultimo sia stato effettivamente richiesto, solo una volta accertato il suo esito positivo. O ancora, che la suddetta fase dovrebbe instaurarsi solo nell’ipotesi in cui il *referendum* costituzionale non venga richiesto, ovvero nel caso in cui la maggioranza dei due terzi venga effettivamente raggiunta in seconda deliberazione, tali occorrenze venendosi ulteriormente a giustificare, come già in precedenza accennato, in forza dell’esigenza di fare in modo che l’eventuale rinvio presidenziale, quand’anche ritenuto ammissibile, si indirizzi unicamente avverso un atto, la cui paternità sia riconducibile al solo organo legislativo, e non anche, in qualche modo, al corpo elettorale¹⁹.

Analogamente, per tutti, già S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, pagg. 381-382, il quale, con riferimento all’istituto di democrazia diretta nell’ambito del fenomeno di innovazione costituzionale, ravvisava che, “nonostante sia autorevolmente avanzata l’idea che tale attività si inserisca entro la fase perfetta della legge, non sembra esservi alcuna difficoltà a provare che il *referendum* (che si qualifica appunto, tecnicamente, d’approvazione) si sovrapponga alla legge di revisione come un’attività che vi rimane essenzialmente estrinseca, accidentale, futura ed incerta, con tutte le caratteristiche cioè proprie del requisito d’efficacia di tipo condizionale che si aggiunge ad un atto normativo di già perfetto, e giuridicamente esistente”.

A ciò si aggiunga che se, per un verso, qualora non si raggiunga la maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, la fase di promulgazione del Capo dello Stato appare logico intervenga decorso il termine ultimo per l’indizione del *referendum* costituzionale, non altrettanto può dirsi per l’eventuale atto di rinvio, il quale, se effettivamente ricorrente, deve, in questo caso, assai preferibilmente manifestarsi non appena conclusa positivamente la seconda deliberazione. Sul punto, si avrà modo, a breve, di commentare ulteriormente.

Sulla possibilità che il rinvio presidenziale intervenga già dopo la sola prima deliberazione delle Camere, si segnala R. DICKMANN, *Il rinvio alle Camere delle leggi costituzionali. Alcuni spunti di riflessione*, 10 novembre 2010, pagg. 4 ss., attualmente su www.federalismi.it.

18 Ma venga comunque conseguita, ovviamente, la maggioranza assoluta.

19 In verità, come rilevato da A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 51, nemmeno nel caso in cui il rinvio presidenziale si indirizzasse avverso una fonte costituzionale dalle Camere approvata in seconda deliberazione attraverso la maggioranza dei due terzi potrebbe aprioristicamente escludersi un successivo intervento popolare, giacché la ripartenza della procedura aggravata potrebbe anche portare, in corrispondenza della predetta fase, al mero conseguimento della maggioranza assoluta, in luogo di quella dei due terzi. Eppure, nemmeno al configurarsi di tale ipotesi, a giudizio di S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., pagg. 172-173, sembrerebbe potersi aderire ad una particolare ricostruzione dell’art. 74 della Costituzione, sulla scorta della quale, dalla previsione secondo cui “se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata”, potrebbe potenzialmente trarsi l’indicazione della doverosa immediata consecutività temporale della fase di promulgazione rispetto a quella approvativa, senza dunque che possa risultarne spazio alcuno per un’eventuale consultazione popolare. L’Autore osserva, infatti, che una simile obiezione non possa vantare carattere conclusivo, “poiché il II comma dell’art. 74, riferendosi all’approvazione delle Camere per il fatto che normalmente l’approvazione delle Camere equivale all’approvazione definitiva della legge, ammette implicitamente che, quando la definitività dell’approvazione della legge non discende dalle deliberazioni delle Camere bensì deriva da un diverso ed ulteriore evento (o da un mancato evento) successivo, la promulgazione faccia seguito non alla deliberazione

Ma, al di là di quest'ultimo rilievo, in via giuridica non incontrovertibilmente comprovabile²⁰ – e che, come detto, tende per lo più ad avvalorarsi, invece, sulla scorta di mere ragioni politiche²¹ – occorre ricordare che il ruolo di soggetti, quali il Capo dello Stato, chiamati ad espletare un proprio intervento su un prodotto normativo ormai perfetto “non consiste tanto nell’obbligo di promulgare, quanto nel *dovere* di esplicitare una valutazione, un giudizio”, ossia “un’attività che, per la sua struttura e per i suoi effetti, va qualificata tecnicamente come un *controllo*”²². Pertanto, sia il potere di promulgazione, sia il potere di rinvio, pur con le loro peculiarità, costituiscono in fondo solo le due facce di una stessa medaglia, consistente in una precipua attribuzione costituzionale accordata al Presidente della Repubblica, in quanto prima linea di presidio dell’integrità della Carta fondamentale. Ora, poiché all’interno del processo di revisione costituzionale non è certo il potere di promulgazione ad essere messo in discussione, appare già alquanto sorprendente che se ne possa mettere in dubbio l’alternativo risvolto, il quale dovrebbe quindi parimenti ritenersi non solo pacificamente, ma anche e soprattutto logicamente dato.

L’assunto non può essere smontato semplicemente affermando che, sulla scorta della

delle Camere bensì a tale evento successivo”, da cui, sotto questo profilo, ne dovrebbe quindi derivare “che, in astratto e da un punto di vista testuale, non sussistano ragioni sufficienti per escludere l’applicabilità dell’art. 74 della Costituzione alla promulgazione delle leggi costituzionali”.

20 Tant’è che vi è chi, come T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, 2006, pag. 2713, sembra non ravvisarne affatto un limite dall’aurea insuperabile. Analogamente, S.M. CICONETTI, *Op. ult. cit.*, pag. 171, il quale, una volta ricostruita l’autentica natura del *referendum* costituzionale, “non come elemento costitutivo che si aggiunge alle deliberazioni delle Camere per formare un atto complesso, bensì come elemento che incide, positivamente o negativamente, sulla efficacia di quelle deliberazioni, le quali soltanto si pongono come l’atto costitutivo delle leggi costituzionali”, giunge a concluderne che, “se è soltanto il Parlamento l’organo al quale deve riferirsi la titolarità dell’approvazione delle leggi costituzionali, non si vede perché il rinvio presidenziale dovrebbe essere indirizzato, in contrasto con l’art. 74, anche nei confronti del popolo – quando il suo intervento mediante il referendum si sia già esplicito o possa potenzialmente avere luogo in un momento successivo – posto che questi non è in alcun modo titolare delle leggi costituzionali e che il suo intervento si pone come una mera condizione di efficacia delle deliberazioni delle Camere”.

21 Quest’ultime, peraltro, ampiamente comprensibili.

22 Così, in linea generale, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., pag. 377, benché il medesimo tenda poi a circoscriverne tuttavia la portata, in presenza di casi specifici, quali l’adozione di fonti costituzionali, ove la promulgazione apparirebbe “liberata totalmente dalla connessione e commistione con qualsiasi funzione anche solo ausiliariamente incidente sul contenuto dell’atto legislativo”, sicché essa, come nuovamente si avrà modo di apprezzare a breve, in queste peculiari ipotesi, si presenterebbe, sempre a giudizio dell’Autore, “nella sua purezza di mera pronuncia certificativa, che attesta solennemente l’esistenza giuridica di una legge di contenuto determinato, constatandone la certa attitudine a produrre gli effetti da essa stabiliti” (cfr., in proposito, pagg. 297-298).

In chiave di esame, accertamento e verifica è parimenti contemplato l’ufficio del Presidente della Repubblica da parte di F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, cit., pag. 244, nota n. 63, il quale, in effetti, rimarca come il Capo dello Stato concorra “alla determinazione delle massime disposizioni costituzionali (leggi di revisione e altre leggi costituzionali), non già in funzione operativa sulla determinazione del contenuto, ma in funzione di controllo”.

circostanza che l'eventuale rinvio presidenziale possa essere dalle Camere superato attraverso una nuova deliberazione interamente riproduttiva della precedente, la promulgazione non possa allora "assolutamente assumere, neppure per implicito, il significato di un'estrinsecazione positiva di un controllo compiuto sulla legge", dovendo invece assegnarsi ad essa il "valore giuridico di pronuncia certificativa dell'esistenza giuridica della legge e della sua certa attitudine a produrre gli effetti da essa stabiliti"²³.

Ed invero, quand'anche si volesse pienamente accedere alla bontà di questa ricostruzione, nulla essa toglierebbe al fatto che, almeno in prima battuta, il rinvio presidenziale potrebbe ad ogni modo trovare espressione, così ergendosi ad alternativo sbocco dell'istituto promulgativo. E nulla essa toglierebbe, in portata, alla funzione riconducibile al Capo dello Stato tanto sulle fonti di grado primario, quanto su quelle di rango costituzionale, la quale mantiene quindi intatta la propria aura di garanzia, risultando immune da ridimensionamenti volti a trasfigurarla, sulla scorta della mera non definitività dell'atto di censura del Presidente della Repubblica, in chiave di pura attestazione o ratifica dell'altrui volontà legislativa²⁴. Detto in altri termini, l'eventuale superamento del rinvio presidenziale non dissolve l'antecedente controllo, anche di natura sostanziale, dell'atto normativo che ne costituiva oggetto, né estingue i rilievi di dubbia legittimità o conformità costituzionale che ad esso si accompagnavano, né tanto meno può svilire il ruolo di garante del Capo dello Stato, il cui ufficio trova pieno assolvimento in dispositivi ad indubbia incidenza giuridica, i quali però potrebbero tranquillamente anche ben essere lungi dal rivelarsi nondimeno necessariamente risolvendosi in atti di «volizione ultimativa»²⁵, e perciò insuscettibili di potenziali reazioni da parte di altri organi²⁶. Il tutto, a voler poi tacere delle fattispecie, oggetto di successiva trattazione, in cui l'opposizione presidenziale potrebbe vieppiù palesarsi affatto invalicabile²⁷.

23 In tal senso, nuovamente S. GALEOTTI, *Op. ult. cit.*, pagg. 389-390.

24 In proposito, si noti anche la posizione di P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, 2^a ediz., G. Mori & Figli, Palermo, 1952, pag. 255, che, avverso, la cosiddetta teoria dell'accertamento che prefigurerebbe la funzione promulgativa come mera attestazione dell'esistenza della legge e del corretto svolgimento del procedimento per la sua adozione, ritiene che "indubbiamente con l'attestazione il Presidente compie un atto di accertamento, ma tale accertamento costituisce il presupposto e non l'essenza della promulgazione".

25 Non può infatti ignorarsi la circostanza che non il Capo dello Stato, bensì la Corte costituzionale, costituisce organo di chiusura del sistema.

26 Sul punto, si osservi F. TERESI, *Appunti sul controllo presidenziale degli atti normativi*, in *Studi Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, pagg. 1658 ss.

27 Solo anticipando succintamente il riferimento a quanto si avrà modo di approfondire maggiormente in seguito, si segnala, tra gli altri, quanto già ravvisato in merito da P. BARILE, *I poteri del Presidente della*

Il che sembra quindi ineluttabilmente condurre verso una parziale rivisitazione dell'istituto promulgativo, se con assolutezza ricostruito come atto strettamente dovuto: il fatto che la promulgazione sia condizionata dal preventivo accertamento dell'esistenza della fonte normativa, nonché dal possibile esercizio del rinvio presidenziale, ovvero, ancora, e nei casi più gravi, dall'insormontabile e definitiva opposizione di quest'ultimo, suggerisce che dall'incrocio del secondo comma degli artt. 74 ed 1 della Costituzione possa tutt'al più trarsi l'indicazione di un istituto promulgativo da intendersi come atto *tendenzialmente* dovuto, destinato cioè a manifestare una propria generale estroflessione, ma, al contempo, nondimeno forzato a cedere il passo allorquando superiori esigenze di garanzia e legalità costituzionale vengano ad esso inesorabilmente a imporsi²⁸.

In definitiva, è dunque un controllo, quello del Presidente della Repubblica, a due fasi²⁹, a geometria variabile³⁰, ma pur sempre sussistente, e che talvolta può pertanto tradursi in formali e, finanche insuperabili, atti ostativi.

Ciò detto, a non molto servirebbe eccepire l'assoluta irrintracciabilità, nella nostra esperienza repubblicana, di qualsiasi estroflessione di prerogative di tal fatta nella sfera costituzionale³¹, a fronte, peraltro, di un ricorso, per lo più circoscritto, dello stesso anche all'interno dell'ambito normativo primario³²: la prassi, quand'anche apparentemente consolidata, non sempre è in grado di prestare sufficienti garanzie di conformità alla

Repubblica, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, pag. 320: "Ora, è vero che l'art. 74² C. dice che la legge approvata per la seconda volta *deve* essere promulgata: ma è ancor più vero che, *qualora la promulgazione concreti un atto riproduttivo di responsabilità presidenziale* (un attentato alla Costituzione od un alto tradimento), *il Presidente non deve promulgare la legge*, perché fra il dovere di promulgazione e quello di fedeltà il secondo è indubbiamente destinato a prevalere".

28 Avverso l'assolutezza con cui l'istituto promulgativo viene generalmente definito come atto dovuto, si osservi G. D'AMICO, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. Parl.*, 2002, pagg. 267-269.

29 La prima consistente, come detto, in un controllo formale, incentrato sulla verifica dell'esistenza della fonte sottoposta al vaglio presidenziale; la seconda, a questa subordinata, consistente, invece, in un controllo di natura sostanziale. Sul punto, per una più approfondita disamina, si rinvia a S. PAJNO, *Art. 74*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Utet, Torino, 2006, pagg. 1435 ss.

30 In merito, notevole è la figura del rinvio, quale esercizio di un potere controllo, per come ricostruita nella prospettazione avanzata da P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit., pagg. 314 ss., laddove in effetti l'Autore ravvisa precise ipotesi in cui questo si presenta come depotenziato ed altre in cui invece si riveste di una connotazione speciale, all'opposto così rivelandosi come dovuto e potenziato.

31 Come anche rilevato da I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., pag. 198, nota n. 199: "L'assenza di rinvii non è un argomento sufficiente ad affermare [...] che si è formata una convenzione o una consuetudine costituzionale al riguardo".

32 Fatta eccezione per la seconda metà del settennato dell'allora Presidente Cossiga.

suprema Fonte³³, né di offrire l'autentica e definitiva ricostruzione dell'esatta contezza e pervasività delle prerogative che ne sono oggetto³⁴. A riprova, basterà infatti rammentare come analoghi dubbi abbiano da sempre parallelamente circondato il potere di emanazione delle fonti normative governative da parte del Capo dello Stato, laddove i maggiori profili di incertezza andavano proprio ad investire il virtuale, antitetico esito di tale attribuzione, ossia il possibile rifiuto all'emanazione dei predetti atti. Dubbi ormai definitivamente dissipati dalla drammatica "vicenda Englaro", nonché, sotto altri profili, dal travagliato *iter* di approvazione del decreto legislativo n. 14 marzo 2011, n. 23, recante "disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale", i quali, in merito, ha posto chiaramente in evidenza quale possa essere, in verità, la reale ampiezza ed incisività delle prerogative presidenziali³⁵.

2.1.2. Segue: il carattere imminente della prerogativa presidenziale.

Si noti poi come la maggiore ampiezza dell'arco temporale necessario all'esaurimento del procedimento aggravato, unita all'esiguità, strettamente quantitativa, dei corrispondenti prodotti di rango costituzionale, renderebbero peraltro non opponibili nemmeno quei rilievi, già avanzati invece in relazione alle fonti normative primarie, precipuamente volti a

33 Si pensi alla consolidata pratica della reiterazione dei decreti legge, poi censurata dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 360/1996.

Sempre in merito alla prassi, si osservino le riflessioni avanzate da R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013: "Le prassi durano sino a quando sono seguite, e poi cambiano. Le prassi sono modi in cui le istituzioni vengono fatte funzionare – non necessariamente l'unico modo di fatto possibile, certamente mai l'unico modo giuridicamente legittimo".

34 Aspetto, questo, particolarmente messo in luce da A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pagg. 191 ss., il quale, come peraltro già preconizzato dal titolo evocativo del suo contributo, giunge all'amara conclusione che dei due istituti, dal medesimo vagliati, si sia fatto un generalizzato calcolo errato, ormai quindi «da rivedere», tal per cui gli stessi risultano di fatto assai "sottostimati quanto ai servizi che da essi può attendersi il «bene» dell'unità e dell'intero repertorio dei valori costituzionali di cui questo si compone o coi quali fa comunque «sistema»".

35 D'altro canto, se così non fosse, dal tenore di disposizioni costituzionali, quali gli artt. 74 o 87, dovrebbero emergere, in riferimento agli atti promananti dagli organi rappresentativi, precisi obblighi ratificativi a carico del Capo dello Stato e non già, come invece avviene, la chiara e palpabile presenza di irrefutabili margini di valutazione e apprezzamento, a questi autonomamente imputabili, nei confronti di tali atti.

A nulla servirebbe poi invocare il secondo comma del predetto art. 74 della suprema Fonte, la cui presenza sta solo a certificare la generale assenza di poteri di definitivo veto riconducibili al Presidente della Repubblica, ma non anche il contemporaneo difetto di sue precise prerogative di attento *screening* e reazione attiva a potenziali *vulnera* all'integrità costituzionale.

Sul punto si osservino infine le considerazioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 653, il quale già ravvisava come "la procedura [...] disciplinata dall'art. 74 cost. riguardo alla legge presentata al presidente per la promulgazione e da questi rinviabile con messaggio al parlamento, deve ritenersi applicazione di un principio valido altresì per gli atti di carattere esecutivo, anche se per questi esso si espliciti con forme di esercizio diverse".

ridimensionare la portata dell'attività di *screening* presidenziale, così negandone la natura onnicomprensiva, sulla scorta di una (presunta) impossibilità tecnica del Capo dello Stato, e dell'apparato messo a sua disposizione³⁶, nell'evadere efficacemente, ed in tempi utili, l'enorme mole di atti dal medesimo altrimenti doverosamente scrutinabili³⁷.

Dacché occorre ora non solo ribadire, una volta di più, la piena disponibilità del Presidente della Repubblica nel ricorrere a potenziali rinvii, ma altresì il fatto che questi sia finanche abilitato ad espletare tale possibile intervento già in fasi immediatamente successive alla seconda deliberazione delle Camere: il tutto, quindi, indipendentemente dal fatto che si sia conseguita la maggioranza dei due terzi³⁸, ovvero solo quella assoluta, e prescindendo

36 Sulla cui struttura, ruolo ed attività d'ausilio nei confronti del Capo dello Stato si rimanda al contributo di P. BONETTI, *Art. 73*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pagg. 1412 ss.

37 Benché il rilievo testé esposto venga dunque a perdere di consistenza se riferito alle fonti di natura costituzionale, non minori difficoltà di fondamento potrebbero forse scorgersi anche allorché il medesimo avesse a indirizzarsi nei confronti della legislazione ordinaria: la progressiva rarefazione, in termini quantitativi, di prodotti normativi che possano *sostanzialmente* definirsi di matrice assembleare, invita invero a spendere una qualche riflessione sulla attuale e perdurante sussistenza dei profili di criticità appena addotti.

38 Le difficoltà nell'ammettere il potere di rinvio presidenziale anche nei confronti di quelle fonti costituzionali approvate attraverso il conseguimento della maggioranza dei due terzi potrebbero risiedere nella circostanza che, in tal modo, il Capo dello Stato verrebbe di fatto a sconfessare una linea riformatrice che trae origine da quell'auspicato e fisiologico svolgimento del procedimento aggravato, nel quale, cioè, le risultanze ultime siano state condivise anche dalle forze di opposizione. Sennonché la conclusione appare inaccettabile, poiché, se è vero che il contesto politico di riferimento non è certo indifferente al Capo dello Stato, è altrettanto chiaro che quest'ultimo non possa anche ergersi ad esserne elemento ineluttabilmente decisivo in ordine alle sue successive determinazioni, perché ciò equivarrebbe a far discendere la portata delle prerogative presidenziali da parametri di natura politica e non già giuridica: così facendo, ne verrebbe quindi meno ogni libera capacità di giudizio e intervento, e con essa ogni susseguente ed insopprimibile funzione di garanzia. La condivisibilità o meno della ricostruzione così prospettata dipende, almeno in parte, in tutta evidenza, dall'angolo visuale dal quale si osservino i rapporti e le attribuzioni costituzionali intercorrenti tra Parlamento e Presidente della Repubblica. Essa risulterà tuttavia forse più facilmente accoglibile, per un verso, rammentando la costante ed inestinguibile occorrenza nel dover pur sempre valutare, ed in via preventiva, il grado di agilità dei meccanismi vigenti, già nella fase di formazione in Aula delle suddette maggioranze, ossia le leggi elettorali e la loro più o meno decisa inclinazione verso il sistema maggioritario; per l'altro, l'eventuale inverarsi di situazioni emergenziali che facciano dell'approvazione con maggioranza dei due terzi una questione di impellente necessità, piuttosto che di autentica e trasversale condivisione dei contenuti normativi di rango costituzionale; per altro verso ancora, anticipando poi, e fin da adesso, che le funzioni tutorie assolute dal Capo dello Stato non sono in tutto surrogabili o sovrapponibili a quelle svolte dalla Corte costituzionale: di qui l'impossibilità di ritenere pletorico lo scrutinio espletato dal primo, nella falsa ed illusoria certezza che la seconda sia comunque sempre in grado di por rimedio a potenziali, debordanti, o eversive, attività legislative di rango costituzionale. Si noti poi, come, proprio in quest'ultima circostanza, ossia nell'eventualità che pressoché l'intera Assemblea si determinasse nell'approvazione di innovazioni costituzionali affatto illiberali, o che compromettano la tenuta e la continuità dell'ordinamento giuridico, scardinandone i valori e i principi fondamentali, l'intervento del Presidente della Repubblica si renderebbe non solo quanto mai necessitante, ma nondimeno sol fittiziamente compromettente le prerogative di un Parlamento, la cui volontà, così apparentemente e trasversalmente cementificata, avesse viepiù la conseguente pretesa di non essere in alcun modo scalfita o posta in discussione da parte di altri organi: e ciò poiché, considerando il fervido contrasto da sempre dimostrato

nondimeno dalla circostanza che, in quest'ultima fattispecie, possa poi potenzialmente richiedersi o meno il *referendum* costituzionale³⁹.

A questa soluzione sembrano poi non poter incontrovertibilmente ostare né il tenore dello stesso art. 138 della Carta fondamentale, né la legge n. 352/1970, recante norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

Quanto al primo, occorre infatti preliminarmente ricordare che, se in Assemblea costituente, come già rammentato, si decise cautamente (e saggiamente) di affidare alla prassi la risposta ultima a siffatte delicate questioni, appare allora alquanto illusorio ritenere che da questa o altre disposizioni costituzionali possa evincersi in via più o meno esplicita alcun preciso, certo e definitivo responso in materia. Per nulla dirimente è dunque il fatto che – quasi a voler scandire, per il procedimento aggravato, un tassativo ordine temporale – il disposto in esame stabilisca che in caso di ricorso al meccanismo di democrazia diretta “la legge sottoposta a *referendum* non [sia] promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi”. Ed invero, la circostanza che si sia positivizzato ciò che deve accadere nel caso fisiologico in cui il prodotto normativo assembleare appaia scervo da vizi che possano pregiudicarne il positivo *placet* presidenziale, nulla toglie al fatto che possa anche verificarsi l'ipotesi opposta, la cui possibile e ragionevole sussistenza, pertanto, non può essere recisamente esclusa, trascurata, né ignorata, adducendone vieppiù a sostegno un corrispondente silenzio normativo, ma deve anzi essere attentamente considerata, ricercando semmai un suo perspicuo avvaloramento proprio nella ragione testé invocata *a contrariis*, laddove fu infatti, e per l'appunto, preciso intendimento dei Costituenti il non disciplinare apertamente una tale eventualità⁴⁰: lungi dunque dal poter affermare che tutto ciò che non è

dalle componenti parlamentari minoritarie anche in passate fasi di transizione verso l'ascesa a regimi totalitari, tale fattispecie farebbe sorgere ancor prima il dubbio che all'interno di quell'organo legislativo, che in maniera così compatta e risoluta ha licenziato una simile riforma costituzionale, sussista ancora, e con ragionevole certezza, una vera e propria opposizione parlamentare. E' dunque un intervento, quello del Capo dello Stato, che non può essere aprioristicamente ridimensionato, né tanto meno recisamente escluso, nemmeno in presenza di innovazioni costituzionali che incontrino il favore e il sostegno di maggioranze fortemente allargate: quasi paradossalmente, è proprio in simili (e, auspicabilmente, remote) patologiche circostanze che l'estroflessione di precise prerogative presidenziali potrebbe essere avvertita con maggior vigore, quale baluardo fondamentale avverso condotte illiberali e tiranniche poste in essere da un potere legislativo ormai degenerato.

39 Di questo avviso, in via perspicua, anche D. GIROTTO, *Art. 74*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II Edizione, Cedam, Padova, 2008, pag. 676: “Non pare [...] che la mera possibilità del ricorso al *referendum* sia sufficiente a legittimare un diverso inquadramento giuridico della legge costituzionale rispetto alla legge ordinaria, quantomeno ai fini dell'esercizio del potere di rinvio”.

40 Seppur con riferimento a diverso ambito, ossia alla responsabilità ordinaria del Capo dello Stato, fu lo stesso Mortati a mettere in rilievo come, talvolta, un vuoto normativo altro non rappresenti se non una

stato detto corrisponda a ciò che (presuntivamente) si è voluto negare.

Ad analoghe conclusioni è però possibile nondimeno giungere osservando i dettami della legge n. 352/1970, giacché questa – dando attuazione alle disposizioni costituzionali che si occupano dei meccanismi di democrazia diretta, e per quel che a noi ora maggiormente interessa, di quello di cui all'art. 138 della Carta fondamentale – ne ricalca la struttura⁴¹, così andando per un verso a disciplinarne conformemente i fenomeni che a livello costituzionale si era deciso di regolare, e a ricreare, per l'altro, e parallelamente, quel vuoto normativo⁴², proprio laddove si era cautamente propeso per una soluzione in via di prassi⁴³.

In altre parole, dunque, la scansione temporale evincibile dalle due fonti in parola non appare, ai nostri fini, ineluttabilmente decisiva, poiché, andando a riguardare solo uno dei possibili esiti dell'esame presidenziale, essa non risulta esauriente dell'intero fenomeno, ma meramente ricostruttiva di quell'unico e positivo risvolto che si è deciso di disciplinare espressamente e che però non può al contempo anche ergersi ad essere quale l'unico necessariamente avverabile.

Non solo. In relazione ad un'altra fattispecie, che presenta notevoli caratteri di affinità con

vera e propria "lacuna volontaria della Carta costituzionale": (cfr. C. MORTATI, prima Sezione della Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947).

D'altro canto poi, tornando ora più specificamente alla tematica in disamina, che quanto esplicitamente espresso dall'art. 138 della Carta fondamentale sia inidoneo ad esaurire tutto il complesso procedimento afferente alla formazione delle fonti costituzionali è stato fin da subito ben messo in evidenza da F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, cit., pag. 145 ss., il quale ritiene pertanto applicabili, a certe condizioni, i dispositivi previsti per la formazione delle leggi ordinarie, tra cui figura, nondimeno, il rinvio presidenziale.

41 La quale, come già accennato, non può certo dirsi esauriente. Sul punto, v. anche R. DICKMANN, *Il rinvio alle Camere delle leggi costituzionali*, cit., pag. 4: "è il caso di registrare un vuoto normativo nel corpo dell'art. 138 Cost., che non contiene né un esplicito divieto di rinvio, né un riferimento all'art. 74 Cost."

42 L'assoluta centralità che siffatte, volontarie, lacune normative indubbiamente assumono, anche ai nostri fini, può essere ben compresa tenendo conto della giusta osservazione promossa da A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pag. 39, nel delineare i diversi «ruoli» potenzialmente assumibili dal Capo dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni, laddove l'Autore giunge invero a rilevare come di fatto, nell'ambito di una Costituzione rigida, "nel vuoto (non casuale [...] i silenzi possono contare quanto le parole)".

43 In via assolutamente conforme alle considerazioni testé addotte anche S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1954, pag. 441, nota n. 218, secondo il quale alla chiara circostanza che il Capo dello Stato disponga di poteri di intervento attivo anche sulla legislazione di rango costituzionale, a nulla varrebbe opporre il fatto che nessuna norma della suprema Fonte autorizzi (esplicitamente) una simile prerogativa. Secondo l'Autore, infatti, all'interno della Costituzione "non è posta alcuna limitazione: e dai lavori preparatori risulta che la Costituente, all'unanimità, ritenne di non dover inserire nella Carta una norma che escludesse il veto in rapporto alle leggi costituzionali, e di dover rimettere la soluzione di questo problema alla prassi costituzionale. [...] Questa remissione non avrebbe un senso se non presupponesse l'implicita ammissione della possibilità di un veto presidenziale nella legislazione costituzionale. E si può prescindere di essa a tal punto da asserire che questa possibilità non ha un fondamento nella nostra Costituzione?".

quella attualmente in esame, può anzi essere dimostrato esattamente l'opposto: si osservi ad esempio quanto stabilito dalla Corte costituzionale in riferimento alla determinazione dell'esatta collocazione temporale del proprio sindacato, rispetto all'espletamento di un eventuale *referendum*, all'interno del procedimento di cui all'art. 123 della Costituzione, concernente l'approvazione e soprattutto l'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali. Non v'è dubbio, secondo il Giudice delle leggi, che l'esercizio del proprio controllo preventivo di legittimità dovrebbe precedere il giudizio politico popolare, poiché non andrebbe in alcun modo trascurata la circostanza, non certo secondaria, che il *referendum* abbia, di fatto, ad oggetto "quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla [stessa] Corte costituzionale"⁴⁴.

Ora, ritornando nuovamente al procedimento aggravato, v'è poi da aggiungere che, come anche a breve si avrà modo di apprezzare, l'eventuale rinvio presidenziale andrebbe per lo più immune da problematiche, quali la necessità di tempi certi o comunque ristretti entro cui possa giungere il giudizio dell'organo deputato al controllo preventivo di legittimità o, ancora, l'eventuale e conseguente necessità di una sospensione dei termini per la richiesta di *referendum*, i quali, sebbene ovviabili, risultano invece in qualche modo riferibili alla fattispecie appena esposta.

E dunque, la sostenuta, potenziale, imminenza della prerogativa presidenziale appena edotta trova un proprio ragionevole conforto se sol si considera che, come detto, a ben vedere, tanto la promulgazione, quanto il rinvio presidenziale, altro non rappresentano se non lo stadio ultimo, ossia due possibili ed alternativi sbocchi, di un unico e meditato processo di attenta ponderazione, attinente agli atti normativi di volta in volta oggetto del vaglio operato dal Capo dello Stato. Sicché, non deve allora particolarmente sorprendere l'eventuale assoluta tempestività con cui quest'ultimo, qualora ne ravvisi fondate ragioni, possa poi provvedere al rinvio della fonte costituzionale, non appena la stessa fosse definitivamente licenziata dal Parlamento. Ed invero, se già all'interno del procedimento legislativo ordinario, al Presidente della Repubblica è rimesso ben un mese di tempo per l'espletamento di ogni sua dovuta valutazione, ben si comprende come tale prerogativa non venga ad essere in alcun modo intaccata, ma anzi amplificata, all'interno dell'*iter* di revisione costituzionale, laddove, stante il necessario decorso di almeno tre mesi tra le due deliberazioni assembleari, e stante altresì l'impossibilità di apporre emendamenti al testo approvato in seguito al

44 Corte Cost., sent. n. 304/2002.

positivo esito della prima di queste⁴⁵, il Capo dello Stato è messo nella condizione di conoscere con largo anticipo il tenore delle innovazioni costituzionali prospettate, avendo dunque un arco temporale quanto meno triplicato entro il quale poter giungere a conclusioni ponderate⁴⁶, sulla scorta delle quali far valere poi il proprio successivo (finanche immediato) negativo pronunciamento⁴⁷.

Ma se fuor di dubbio, appare dunque la conoscibilità sostanziale, ossia reale, da parte del Presidente della Repubblica, della fonte costituzionale oggetto del suo vaglio, altra cosa potrebbe invece rivelarsi la conoscibilità formale della medesima, intesa come necessario presupposto per il successivo esercizio dei conseguenti poteri di promulgazione, ovvero di rinvio. A questo punto risulta evidente che ad accedere alla tesi che denota, nella definitiva seconda approvazione assembleare, l'inettitudine a fungere da requisito sufficiente per l'estroflessione delle suddette attribuzioni presidenziali, stante la valenza meramente interna alla stessa riferibile, se ne dovrebbe inevitabilmente concludere per l'indispensabile occorrenza a che l'atto che esteriorizzi quell'intima volontà assembleare abbia ad esprimersi nel più breve tempo possibile ad opera del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo, nonché da quest'ultimo all'indirizzo del Capo dello Stato⁴⁸. Sennonché proprio in questo risiede il

45 Secondo quanto previsto dall'art. 99 Reg. Camera e dall'art. 123 Reg. Senato.

46 Tale possibilità non verrebbe meno, neppure nell'ipotesi in cui: per un verso, fosse dalle Camere dichiarata l'urgenza nel provvedere alla promulgazione; per l'altro, siffatta prerogativa assembleare fosse, ancor prima, ritenuta comunque applicabile anche in riferimento alla procedura aggravata di cui all'art. 138 della Costituzione. Ed, invero, è da rammentarsi che, se da un lato, l'eventuale rinvio/promulgazione del Capo dello Stato non potrebbe in ogni caso intervenire in fasi precedenti la definitiva approvazione della fonte costituzionale da parte dell'organo legislativo, dall'altro, anche in via del tutto a questa immediata, il Presidente della Repubblica potrebbe comunque giungere ad un'eventuale decisione di rinvio.

Sul punto, si osservi inoltre quanto giustamente ravvisato, già in via generale, da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 754: "Non vi è nessuna ragione per ritenere [...] che il potere di rinvio non possa essere esercitato quando le camere abbiano, con la maggioranza prescritta dall'art. 73, dichiarato «urgente» la legge e quindi abbreviato il termine di promulgazione. Se si adottasse tale soluzione il parlamento potrebbe porre nel nulla una prerogativa del capo dello stato e venire così a turbare l'ordine dei rapporti fra i poteri dello stato voluto dalla costituzione". Sulla stessa linea si pone anche S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., pagg. 183-184, il quale esclude recisamente che l'eventuale dichiarazione d'urgenza del Parlamento possa giungere a negare – tanto nel procedimento ordinario, quanto in quello aggravato – l'esercizio del potere di rinvio, "poiché, a parte l'inaccettabilità della conseguenza secondo cui il potere del Presidente della Repubblica garantito da una specifica disposizione della Costituzione potrebbe essere posto nel nulla proprio dall'organo nei confronti del quale esso dovrebbe esplicare i suoi effetti, la formula stessa usata nel II comma dell'art. 73 della Costituzione [...] non consente alle Camere di incidere, restringendoli, sui poteri spettanti al Capo dello Stato in sede di promulgazione, bensì soltanto di limitare, abbreviandolo ma non escludendolo, il termine normale di un mese per la promulgazione".

47 L'aggettivo "negativo" sottende evidentemente, ed in via esclusiva, al solo potere di rinvio presidenziale, quale oggetto prevalente e prioritario della nostra disamina.

48 A tal proposito, affatto peculiare è però la ricostruzione offerta da F. MODUGNO, *L'invalidità della*

nocciolo del problema, poiché, in assenza di precise prescrizioni normative che ingiungano agli organi di indirizzo politico di ottemperare in tempi certi a tale ufficio, appare invero ineluttabile che l'attivazione delle prerogative di promulgazione e di rinvio possa risultare pesantemente influenzata, nella loro reattiva possibilità di intervento, alle libere determinazioni dei medesimi. Il che, oltre ad aver già palesato in passato implicazioni giuridiche e politiche tutt'altro che confortanti a livello di legislazione ordinaria⁴⁹, appare nondimeno difficilmente ammissibile in ambito costituzionale, laddove le rafforzate esigenze di garanzia dovrebbero anzi suggerire un generale potenziamento delle funzioni di presidio attivo ed una rinnovata prontezza in quel loro dispiegamento incondizionabile⁵⁰.

Ora, anche a voler prescindere dalla circostanza, pure virtualmente avverabile, che il Capo dello Stato possa forzare l'immediata trasmissione della fonte costituzionale, comunque paventando, in caso contrario, e nelle circostanze che potenzialmente ne prevedono la richiesta, la mancata indizione del *referendum* costituzionale⁵¹, ciò che pare ad ogni modo emergere è che – tenuto conto delle ragioni testé edotte, del generale principio di pubblicità delle sedute assembleari⁵², nonché del loro prodotto normativo⁵³, e della piena ed effettiva

legge, cit., pagg. 242-243, il quale, se per un verso, anzitutto rileva come, relativamente alla legislazione ordinaria, la definitiva approvazione assembleare, pur rendendo la legge “in sé, perfetta”, abbia comunque una rilevanza giuridica meramente interna, esplicantesi in un vincolo, per le Camere, sul contenuto dispositivo di quanto licenziato, consistente nell’“irrevocabilità della approvazione al progetto di legge” e necessitante, come tale, di un ulteriore atto che esteriorizzi quell’intima volontà legislativa e che dovrebbe consistere nella corrispondente formale dichiarazione, cui sarebbe deputato il Presidente dell’organo legislativo che per ultimo ha approvato la legge, per l’altro, nondimeno osserva come maggiori dubbi possano insorgere allorquando lo sguardo si rivolga, invece, alle leggi formalmente costituzionali “per le quali non è disciplinata in Costituzione la promulgazione, con la conseguenza che è possibile non applicare l’art. 74 Cost. ed attribuire al Capo dello Stato poteri diversi, come un potere di veto, non già soltanto sospensivo, stante anche la maggiore probabilità che con una tale legge si possa attentare alla Costituzione. La perfezione della legge sarebbe allora raggiunta soltanto con la promulgazione che ne rappresenterebbe propriamente la dichiarazione”, il tutto, anche per via del fatto che “per la revisione costituzionale non esiste una disposizione analoga all’art. 70 Cost.”.

49 Il riferimento corre al rinvio, operato dall’allora Presidente Gronchi, su di una legge che gli era pervenuta oltre il trentesimo giorno dalla definitiva approvazione assembleare.

50 Sul punto, in via perspicua, nuovamente, F. MODUGNO, *Op. ult. cit.*, pag. 254, nota n. 84: “sta di fatto che è proprio in sede «formalmente» costituzionale che il Presidente della Repubblica come organo costituzionale, «capo dello Stato» e rappresentante dell’«unità nazionale», deve intervenire con maggiore decisiva determinazione”.

51 Fermo restando, in questo caso, il possibile trascinarsi dello stesso Capo dello Stato all’interno di un conflitto tra poteri.

52 Cfr. S. PAJNO, *Art. 74*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 1448.

53 Cfr. art. 3, della legge n. 352/1970: “Qualora l’approvazione sia avvenuta con la maggioranza prevista dal primo comma dell’articolo 138 della Costituzione, il Ministro per la grazia e la giustizia deve provvedere alla *immediata* pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale” (corsivo mio). Si osservi inoltre, in riferimento al secondo comma di questo stesso articolo, che la circostanza, che vi sia precisato che

contezza che il Presidente della Repubblica è istantaneamente in grado di vantare sulle fonti che il procedimento aggravato tende a portare a perfezione – non sembra allora affatto superfluo valutare se non sia più consono, quanto meno a livello costituzionale, l’abbandono della precedente ricostruzione, in favore, piuttosto, di una interpretazione letterale del primo comma dell’art. 73 della Carta fondamentale, rimettendo quindi al Capo dello Stato la possibilità di esplicitare le proprie prerogative sulle fonti super-primarie non appena queste vengano definitivamente licenziate dalle Camere⁵⁴.

A medesime conclusioni è peraltro possibile giungere nuovamente osservando lo stesso dettame della legge n. 352/1970. Benché, come già accennato, tale normativa sia da considerarsi incompleta, o comunque parziale, giacché tendente ad offrire una disciplina all’istituto di democrazia diretta nella sola ipotesi in cui il procedimento aggravato culmini in una fonte costituzionale che appaia immune da vizi che possano potenzialmente determinarne il successivo rinvio presidenziale, la stessa appare ad ogni modo quanto mai indicativa in riferimento al proprio art. 5, il quale – stabilendo che il Presidente della Repubblica possa direttamente provvedere alla promulgazione, allorquando entro il termine di tre mesi dalla pubblicazione prevista dal precedente art. 3 non sia stata avanzata domanda di *referendum* – viene allora altresì ineluttabilmente ad implicare che, pure in questa fattispecie del tutto fisiologica, l’istantanea conoscibilità del prodotto normativo assembleare da parte del Capo dello Stato, nonché l’immediata trasmissione dello stesso al suo indirizzo ad opera del Governo, possano essere date in via implicita, pacifica, e quindi tranquillamente per scontate. Detto in altri termini, anche dalla normativa in esame si evince la sottesa presunzione di immediato trasferimento dell’atto legislativo al Presidente della Repubblica. Una presunzione che – in assenza di un espresso dato positivo che chiaramente espliciti i termini di tale trasmissione – si erge come doverosa ed indefettibile, poiché, in assenza di essa, ne dovremmo parimenti concludere per la non disponibilità da parte del Capo dello Stato della fonte oggetto del suo vaglio e per la conseguente impossibilità non

tale pubblicazione avvenga senza formula di promulgazione, nulla implica in relazione al potere di rinvio. Invero, il condizionamento temporale, cui la prima è assoggettata, non può in alcun modo dispiegare influenze sul vaglio presidenziale, che a questa è precedente, così come parimenti lo è la fase per la potenziale estroflessione del suo negativo pronunciamento, ossia il potere di rinvio.

54 Sulla decorrenza dei termini per la promulgazione (e quindi anche per un eventuale rinvio) dalla data dell’approvazione, piuttosto che da quella della trasmissione formale degli atti, si pronunciano anche M. MAZZIOTTI DI CELSO – G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, IV Ed., Cedam, Padova, 2007, pagg. 371-372.

solo nell'ingiungerne potenzialmente il rinvio, ma altresì nel provvederne alla stessa promulgazione. A ciò si aggiunga poi, come a medesime conclusioni possa tuttavia giungersi osservando l'analogia formulazione dei primi due articoli della legge in parola.

Nondimeno, una ulteriore conferma di ciò si ha risalendo più a monte, ossia prendendo in esame sia i regolamenti parlamentari, sia la legge n. 400/1988. Quanto a primi, ancorché dedichino apposite disposizioni al procedimento per la formazione delle fonti costituzionali⁵⁵, quel che per noi ora maggiormente rileva trova espressione in norme afferenti, più in generale, al complessivo *iter* legislativo in sé, e, più in particolare, alla sua fase terminale. Il riferimento corre, rispettivamente, al primo comma dell'art. 70 del regolamento della Camera dei Deputati e all'art. 75 del regolamento del Senato della Repubblica, i quali, con formule pressoché identiche, prescrivono la trasmissione all'Esecutivo dei progetti/disegni di legge definitivamente approvati. Entra in gioco, a questo punto, l'art. 5, lett. c), della legge n. 400/1988, secondo cui, il Presidente del Consiglio dei Ministri, a nome del Governo, "sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione". Già dal tenore della disposizione risulta più che evidente l'assenza di qualsiasi potere discrezionale circa l'*an* del dovere trasmissivo nei confronti del Capo dello Stato. A ciò si aggiunga poi, che pur in assenza di esplicite indicazioni temporali entro cui tale invio deve risolversi, non mancano elementi da cui ritrarre il carattere necessariamente immediato del medesimo: su tutte, l'identificazione dell'organo su cui siffatto ufficio ricade, nonché, soprattutto, la natura dell'atto che ne costituisce oggetto. Relativamente al primo profilo, non può allora non notarsi come la suddetta incombenza esuli dalle competenze del Consiglio dei Ministri, ricadendo, per contro, meramente tra quelle del Presidente del Consiglio. Segno, questo, già in qualche modo rivelatore del carattere solo formalmente governativo di tale compito. Per quel che invece concerne il secondo profilo, non può comunque sottacersi la circostanza che l'atto che costituisce oggetto di trasmissione sia di natura squisitamente legislativa. Esso sfugge dunque completamente dalla disponibilità dell'Esecutivo, il quale, non avendo alcun titolo per potervi interferire, non può che unicamente dar seguito alla volontà assembleare, il che, a sua volta, non può che ineluttabilmente implicare la doverosa ed ineludibile trasmissione immediata della fonte normativa al Capo dello Stato per il suo successivo vaglio e, se del

55 Cfr., da un lato, reg. Camera dei Deputati, Capo XX, artt. 97-100; dall'altro, reg. Senato della Repubblica, Capo XIV, artt. 121-124.

caso, negativo responso⁵⁶.

E' poi solo il caso di aggiungere che – ad ogni modo, e come già ricordato – l'ampiezza delle prerogative del Presidente della Repubblica debba in primo luogo discendersi dalla complessiva ricostruzione delle indicazioni rinvenibili in sede di lavori in Assemblea costituente, nonché, susseguentemente, all'interno della suprema Fonte. Se ne ricava, quindi che, anche nell'ambito del peculiare profilo oggetto dell'attuale disamina, eventuali condizionamenti al pieno dispiegamento di siffatte attribuzioni ben difficilmente possano ritenersi ammissibili allorquando provenienti da fonti che rango costituzionale non hanno. Sicché, appare dunque alquanto perspicuo come, anche nei confronti degli stessi regolamenti parlamentari, ben si avverta l'esigenza che, allo scorgersi della minima antinomia, siano essi a doversi conformare ai canoni della Carta fondamentale e non già l'inverso⁵⁷, sì da rendere pienamente effettiva, e nella descritta tempistica, l'estroffessione del potere presidenziale.

Il cerchio può infine chiudersi rammentando che anche quella tipica componente riconducibile alla sede promulgativa, ossia quella stessa funzione accertativa doverosamente assolvibile dal Presidente della Repubblica, già in sé non appare scevra da criticità, sol che

56 Se il discorso è già pacificamente applicabile alle fonti normative primarie, ben si comprende come *a fortiori* esso debba valere anche nei confronti dei quelle di natura costituzionale, laddove la possibile originaria influenza dell'Esecutivo – in termini di impulso, in fase di iniziativa legislativa – verrebbe del tutto a perdersi, considerando, come si avrà modo di apprezzare in seguito, che la materia costituzionale non appartiene alla sfera del programma di Governo, bensì a quella delle garanzie. Ma, a tutto concedere, anche a voler comunque ammettere una possibile iniziativa promanante dall'Esecutivo, non sfuggirà la circostanza di come il Capo dello Stato, anche in questa evenienza, sia dotato poteri di vaglio e intervento attivo in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge costituzionale. Aspetto, questo, ben posto in luce da I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., pagg. 41 e 201: “Si noti [...] che l'iniziativa legislativa costituzionale, qualora sia esercitata dal Governo, costituisce un canale attraverso cui, nel caso specifico del procedimento dell'art. 138 Cost., all'organo presidenziale è consentito esprimere il proprio punto di vista al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge”.

57 Sul punto, si rammenti, nuovamente, L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato*, cit., pagg. 86-87-91. Si osservi inoltre, anche la recente sent. n. 1/2013 offerta dalla Corte costituzionale ove emerge come dai regolamenti parlamentari possa trarsi il carattere non già innovativo, bensì meramente attuativo/esplicativo, di attribuzioni costituzionali, finanche implicite, ma comunque unicamente derivabili dalla suprema Fonte: “Questa Corte ha già chiarito che alle disposizioni contenute nella Costituzione, volte a salvaguardare l'assoluta indipendenza del Parlamento, «si aggiungono poi, *svolgendone ed applicandone* i principi, quelle dei regolamenti parlamentari»” (corsivo mio), poco oltre leggendosi – a conferma, in linea più generale – che “la legge e i regolamenti degli organi costituzionali non possono creare nuove prerogative”. La necessaria conformità di siffatti regolamenti alla Carta fondamentale non è quindi mai posta minimamente in dubbio, al pari della fondamentale necessità di interpretare le fonti subordinate alla Costituzione alla luce di quest'ultima, e non viceversa, come peraltro ricordato, nella medesima pronuncia, dalla stessa Corte in relazione alla legge, ma con derivabile portata estensiva: “È appena il caso di osservare, inoltre, che in tutte le sedi giurisdizionali (e quindi non solo in quella costituzionale) occorre interpretare le leggi ordinarie alla luce della Costituzione, e non viceversa”.

si consideri la circostanza che il medesimo risulti destinatario del testo trasmesso ad opera di una Camera nei confronti dell'Esecutivo, ma non anche di quello in precedenza approvato dall'altro ramo del Parlamento. Ora, anche a voler prescindere da ogni valutazione circa la tollerabile soglia di difformità tra i due testi, ritenuta comunque ammissibile dalla Corte costituzionale già a partire dalla nota sent. n. 9/1959, ciò che preme ad ogni modo rimarcare è che, anche in quest'ambito, il Capo dello Stato possa e debba attivarsi nondimeno mediante strumenti conoscitivi che si spingano oltre l'ufficiale missiva pervenutagli attraverso il Governo, così come peraltro possa e debba, in linea più generale, parimenti porre in essere tutte le azioni ritenute necessarie all'efficace espletamento tanto del proprio ruolo di garante dell'ordinamento costituzionale e degli equilibri che ne sono sottesi, quanto di quello più specificamente giocato all'interno del complessivo procedimento legislativo, ove dunque, al di là di prudenziali atteggiamenti di *self restraint* spesse volte evincibili dai diversi settennati, non pare essere affatto carente di voce in capitolo.

2.1.3. Segue: implicazioni nei confronti del referendum costituzionale, profili di criticità e loro superamento.

In caso di rinvio, allora, la conseguente istantanea chiusura rispetto ad un eventuale referendum costituzionale, nondimeno consentendo la concretizzazione di economie procedurali non certo trascurabili, fungerebbe altresì da dispositivo quanto mai idoneo a scongiurare sul nascere il rischio di potenziali aspettative decisorie, a quel punto del tutto inutili⁵⁸, avanzabili da parte del corpo elettorale⁵⁹.

Di qui, inoltre, potrebbe dischiudersi allo sguardo la percezione di una terza dimensione del carattere eventuale del referendum costituzionale: eventuale, non solo perché condizionato dal mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione⁶⁰, o perché soggetto al libero apprezzamento dei soggetti legittimati a chiederlo, ma poiché nondimeno subordinato ad una possibile determinazione di rinvio ad opera del Presidente della Repubblica, nell'ambito della sua azione di presidio costituzionale preventivo.

58 Inutili, in quanto, come già accennato, una volta rinviata la fonte costituzionale, con essa viene meno anche l'oggetto verso il quale tali aspettative del corpo elettorale possano poi indirizzarsi.

59 V'è anzi chi, come F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1956, pag. 253, ritiene assolutamente lineare e doveroso che il rinvio possa trovare spazio solo in una fase antecedente all'indizione del referendum costituzionale, e ciò poiché proprio tale indizione, ad opera del Capo dello Stato, lascerebbe in via ineluttabile intendere un'implicita rinunzia, da parte di quest'ultimo, all'esercizio del proprio potere di rinvio.

60 E al conseguimento, ciononostante, di quella assoluta.

A tal proposito, due ulteriori riflessioni sembrano ora imporsi: la prima, attinente all'ammissibilità di un potere presidenziale così pervasivo; la seconda, a questa connessa, concernente invece la possibile compromissione delle prerogative ascrivibili ai soggetti legittimati a proporre istanza di *referendum* costituzionale.

Per quel che concerne il primo punto, è da osservarsi già preliminarmente quanto possa risultare ardua la sostenibilità di ogni ricostruzione che tenda aprioristicamente a circoscrivere in spessore o in frequenza il tenore di ogni intervento da parte del Capo dello Stato, e questo perché l'auspicata o pretesa autolimitazione permanente cui quest'ultimo dovrebbe di regola soggiacere nell'esercizio delle sue funzioni produrrebbe, in verità, un irriducibile contrasto con il presupposto di fondo che ne giustifica l'azione e che, in quanto consistente nella diretta tutela degli "interessi superiori dello Stato", fa sì che "l'esigenza di una loro costante garanzia" non possa essere indebitamente condizionata, né tanto meno "avere carattere eccezionale"⁶¹. Dacché appare quindi parimenti da rigettarsi qualsiasi ragionamento che porti a concludere, in linea preconcepita ed automatica, che ogni possibile maggior ricorso a siffatti poteri di intervento attivo celi ineluttabilmente in sé i germi di un patologico snaturamento del vaglio presidenziale. E ciò in quanto, per un verso, appar logico attendersi che solo in via subordinata eventuali responsabilità possano essere ricondotte al Capo dello Stato, ossia, e solamente allorquando, non si giunga preliminarmente a escludere che "la causa prima delle disfunzioni [non] risieda, [piuttosto], nelle attività di direzione politica, sistematicamente devianti dall'alveo costituzionale"⁶²; per l'altro, ed in via generale, non potrebbe sottacersi che – in un sistema ordinamentale come il nostro, che assicuri il principio di divisione dei poteri sulla scorta di adeguati meccanismi di *checks and balances* – del tutto priva di consistenza apparirebbe ancor prima qualsiasi tesi atta a concludere per la possibile negazione o restrizione di attribuzioni tipicamente riferibili a un organo, in ragione della sol paventata ipotesi che questi, debordando dai suoi uffici, possa poi potenzialmente compromettere in tutto o in parte l'esercizio di altrui attribuzioni

61 Come ben rimarcato da S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pagg. 428 e 465: la circostanza che il potere di rinvio sia affidato al Presidente della Repubblica "implica che questi eserciti costantemente un potere di valutazione del testo dei progetti trasmessigli per la promulgazione, in rapporto a quegli interessi superiori dello Stato alla cui tutela egli è preposto".

62 La possibile concretazione di entrambe le ipotesi è in effetti ravvisata da A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pag. 195.

costituzionali⁶³.

Sicché, dunque, appare d'obbligo ribadire come, per tutte le ragioni fin qui addotte, e per quelle che ulteriormente seguiranno a breve nel prossimo paragrafo, non sembrano affatto ravvisabili sufficienti motivazioni per negare in radice l'esperimento, anche su fonti costituzionali, del classico potere di rinvio del Capo dello Stato.

Detto questo in via generale, occorre aggiungere che la particolare accezione che qui testé ne è stata data, che ne riconnette la sua particolare pregnanza al momento temporale in cui la stessa trova espressione, e che per questo può essere avvertita con ancor maggior preoccupazione, in specie per le conseguenze che da ciò ne derivano, può essere superata, per un verso, rammentando tutte le finora esposte somme ragioni alla base di siffatti interventi, e ricordando altresì, per l'altro, e come già accennato, che, pure in materia referendaria, il Presidente della Repubblica non soggiace in totale carenza di poteri. Sebbene questi non siano riconducibili a quelli convenzionalmente classificati come sostanzialmente presidenziali⁶⁴, il concorso che il Capo dello Stato è comunque tenuto a offrirne non esclude, ma anzi implica l'esercizio di una qualche propria forma di volontà, che il medesimo ben potrà cercare di far valere nei rapporti con gli organi di indirizzo politico⁶⁵.

63 Ed invero, se così non fosse, questo preventivo "processo alle intenzioni" potrebbe, infatti, nondimeno essere addotto, in via del tutto speculare, quale espediente, o ragione ottimale, per circoscrivere o negare in radice attribuzioni, di converso riferibili agli organi di indirizzo politico, e, nella circostanza in specie, in particolare a quell'organo legislativo impegnato nel processo di revisione costituzionale. Poiché però, per ciò solo, nessuno oserebbe mettere in dubbio, in tale ambito, le prerogative comunque ascrivibili al Parlamento per il mero timore di un esercizio improprio che questi abbia a farne, è parimenti da rigettarsi l'ipotesi che ciò possa o debba invece accadere in relazione alle attribuzioni presidenziali in parola, esistendo – in un caso, come nell'altro – adeguati meccanismi di reazione, innanzi a potenziali violazioni del quadro costituzionale. Tutt'al più, come giustamente osservato da F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, cit. pag. 244, nota n. 63, non vi è dubbio che, "qualora il Capo dello Stato, da controllore quale dev'essere, diventasse despota arbitrario, sarebbe sempre possibile da parte delle Camere elevare conflitto di attribuzione, e l'ultima parola in proposito sarebbe riserbata alla Corte costituzionale".

64 Il primo dei due avverbi fa in tutta evidenza riferimento all'impostazione avanzata dalla sola dottrina maggioritaria. Non va tuttavia dimenticato come la stessa classificazione dei poteri presidenziali all'interno delle classiche categorie all'uopo concepite non possa probabilmente darsi come un dato sicuro ed immutabile, il medesimo dovendo misurarsi, nel corso del tempo, tanto con la definizione che la Corte costituzionale può potenzialmente venirne a rendere, quanto con il concreto ed evolutivo utilizzo che il Presidente della Repubblica può venirne ad operare assecondando la propria sensibilità costituzionale. Non sorprende, dunque, come, anche in dottrina, la riflessione intorno alle stesse tassonomie maggiormente consolidate possa comunque lasciare spazio a ricostruzioni dal carattere alternativo, come peraltro di recente testimoniato dal contributo di O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, pagg. 227-232, in relazione al medesimo potere di rinvio presidenziale, considerato come atto dovuto.

65 Nel momento in cui il Capo dello Stato agisce a monte, ossia immediatamente a ridosso del definitivo licenziamento della fonte costituzionale da parte delle Camere, il problema dell'indizione del

Ma, al di là di questo, è su un altro versante che sembrano forse profilarsi i maggiori elementi di acuita tensione. Venendo così a prendere in esame la seconda questione, può fin da subito smorzarsi ogni principio di apprensione, e dirsi che i potenziali motivi di attrito tra Presidente della Repubblica e soggetti promotori del *referendum* sono in verità di essenza meramente apparente. Per comprenderlo, occorre prendere a punto di partenza di ogni ragionamento uno dei tratti distintivi del *referendum* costituzionale, ossia il suo carattere di natura strettamente oppositiva⁶⁶. Così facendo ci si accorge che il medesimo costituisce essenziale congegno di reazione delle minoranze innanzi a riforme costituzionali non sufficientemente condivise. E' a tali minoranze che il suddetto meccanismo di democrazia diretta si rivolge. E sono sempre e pertanto queste minoranze gli unici soggetti a poter vantare, nel ricorso a siffatto strumento, una precisa attribuzione costituzionale, tal da elevarle a veri e propri poteri dello Stato⁶⁷. Si scopre allora che la nozione di “promotori referendari” è più ampia di quella di “minoranze”, perché abbraccia una moltitudine di altri soggetti che non avrebbero titolo a rientrarvi, e che comunque indebitamente vi presenziano per mere ragioni connesse a mal celati tentativi di rilegittimazione politica⁶⁸. Ma: poiché è solamente a questi ultimi che si deve quell'ormai evidente parziale snaturamento del *referendum* costituzionale⁶⁹; poiché i medesimi ricercano attraverso tale strumento una

referendum costituzionale nemmeno si pone. Quanto appena esposto mira dunque a rimarcare come pure, in tale ambito, il Presidente della Repubblica disponga di prerogative che potranno semmai venire in rilievo nell'ipotesi (come visto, non preferibile, ma certo non escludibile) in cui, ad un pronunciamento di rinvio della predetta fonte, il Capo dello Stato si determinasse in fasi successive la presentazione di eventuali istanze di *referendum* da parte dei soggetti legittimati a chiederlo, ed il Governo nondimeno avesse già deliberato in senso conforme alla conseguente procedura. In questa circostanza, il Presidente della Repubblica potrebbe dapprima rifiutare l'indizione del *referendum*, per poi procedere al rinvio vero e proprio.

A tal proposito, in senso possibilista, cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, cit., pag. 2714, nota n. 90.

66 Sul punto, si rimanda, per tutti, a R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in S. GAMBINO – G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, pag. 110, in particolare.

67 Si osservi, in merito, la sentenza n. 69/1978 della Corte costituzionale, ove quest'ultima, a proposito della procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost., viene perspicuamente a rimarcare come “sarebbe assurdo ritenere legittimati a proporre ricorso per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei Consigli regionali proponenti, e non quello di 500.000 elettori”.

68 Il riferimento corre, è evidente, a quegli stessi soggetti, annoverabili tra le file della maggioranza, i quali non disdegnano di concorrere, insieme con le minoranze, alla richiesta del *referendum* costituzionale, quand'anche quest'ultimo verrà dunque ineluttabilmente a vertere sulla propria linea riformatrice.

69 In proposito, pure a ridosso dell'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, si veda G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e “qualità” della Costituzione*, in *Teorie del diritto e dello Stato*, n. 1/2002, pagg. 117 ss., anche reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale, in effetti, già individuava una vera e propria “curvatura plebiscitaria che è stata impressa, non da oggi, al *referendum* costituzionale”.

legittimazione di cui dovrebbero invece pregiarsi *ab origine* ed in assenza della quale ben poco dovrebbero poter statuire, tanto meno a livello costituzionale⁷⁰; poiché pertanto, in questo particolare ambito, agli stessi non risulta affatto associabile alcuna precisa attribuzione costituzionale, appare in tutto perspicuo come un eventuale rinvio del Capo dello Stato, quand'anche denegante in radice il suddetto istituto di democrazia diretta, non possa in alcun modo menomare prerogative, che solo fittiziamente appaiono a questi ascrivibili, ma di cui, in verità, sono invece totalmente sprovvisti.

Quanto invece alle minoranze, è parimenti da escludere che un siffatto intervento da parte del Presidente della Repubblica possa indebitamente pregiudicarne le prerogative. E ciò, non già perché queste ultime non vantino attribuzioni costituzionali – le quali, come detto, sussistono pienamente – ma perché, sebbene mossi da premesse e intenti diversi, minoranze e Capo dello Stato vedono sostanzialmente realizzarsi un medesimo risultato, ossia il contrasto al compimento ultimo della procedura aggravata.

D'altro canto, priva di ogni logica sarebbe qualsiasi istanza, avanzata dalle minoranze, in ordine all'effettivo esercizio delle proprie attribuzioni: invero, per quale ragione le stesse dovrebbero voler barattare un dispositivo dal carattere immediato e dai sicuri effetti, il rinvio presidenziale, con uno strumento ad azione futura e dagli esiti imprevedibili o comunque incerti, quale il *referendum* costituzionale? Ad animare una simile richiesta potrebbe allora al massimo rivelarsi l'ossessiva ricerca di un atto di protagonismo, il che, però, ben poco avrebbe a che fare con lo spirito costituzionale sotteso a tale prerogativa, avendo invece molto più a che fare, a ben vedere, con un mero spirito autolesionistico.

Dacché, dunque, e lo si ripete, sebbene ispirata da ragioni di tutt'altra natura, la condotta presidenziale non può certo considerarsi, nei fatti, confliggente con il tenore intimamente oppositivo riconducibile alle attribuzioni ascrivibili alle minoranze.

2.2. I messaggi e le esternazioni presidenziali.

Tornando ora su di un piano più generale, occorre rimarcare come nemmeno nel periodo intercorrente i due differiti pronunciamenti assembleari sembra poi potersi aprioristicamente e recisamente negare qualsivoglia intervento da parte del Capo dello Stato. Intervento che,

70 Sul punto, si notino nondimeno le precipue considerazioni offerte da S.P. PANUNZIO, *Metodi e limiti della revisione costituzionale (Introduzione)*, in S.P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, pagg. 472-473, e da M. LUCIANI, *Metodi e limiti della revisione costituzionale (Intervento)*, in S.P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme*, cit., pag. 479.

tuttavia, non potendo incanalarsi all'interno di un formale atto di rinvio, dovrà quindi necessariamente convogliarsi in congegni di altra natura, giuridicamente non vincolanti, ma nondimeno in grado di esprimere influenze tutt'altro che sottovalutabili in proiezione futura. Così, pare logico attendersi che messaggi alle Camere⁷¹, o anche semplici esternazioni informali, possano dunque prestarsi, qualora ne sussistano le condizioni, da dispositivi ottimali cui il Presidente della Repubblica possa ricorrere, ogni qualvolta egli intenda edurre, quanto meno, un proprio sentimento di disagio⁷² nel procedere alla successiva promulgazione di una fonte super-primaria⁷³.

E' quanto effettivamente accaduto, come già in precedenza accennato, con la lettera inviata dal Capo dello Stato Giorgio Napolitano al Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato Carlo Vizzini, dalle cui pieghe sono invero chiaramente evincibili plurimi rilievi critici vertenti sui contenuti di una legge costituzionale di potenziale adozione, dal primo ritenuta, in alcune sue parti, palesemente irragionevole. Ora, al di là delle specifiche eccezioni sollevate nell'ambito della fattispecie appena richiamata⁷⁴, ciò che preme rimarcare e ribadire consiste nell'effettiva ed incontrovertibile sussistenza della

71 In quanto minormente esposto alle problematiche derivanti da un formale atto di rinvio, a sostegno del preferibile ricorso a questo dispositivo si colloca I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., pag. 201: "Il messaggio sembra incarnare lo strumento più appropriato con cui, a tutto concedere, il Presidente potrebbe far conoscere, straordinariamente, il suo punto di vista per sensibilizzare le Camere su qualche problema del progetto di legge costituzionale".

72 Se non una vera e propria impossibilità.

73 In senso critico, per quel che più specificamente concerne le esternazioni informali, si osservi quanto in ultimo sostenuto da A. PACE, *I limiti del potere*, Jovene, Napoli, 2008, pagg. 39 ss. (spec. pagg. 41 e 70), il quale non solo contesta la possibile associabilità di una valenza affatto generale alla suddetta prerogativa - sollevando vieppiù seri ammonimenti circa il rischio che, in caso contrario, anche il solo «consentire al Presidente della Repubblica di ergersi a "guida della Nazione", pur non essendo titolare di poteri attivi, [possa poi] risolversi nella destabilizzazione del sistema politico esistente o, comunque, nell'attesa messianica dell'"Uomo della Provvidenza"» - ma richiede altresì che «le uniche esternazioni informali legittime [siano] quelle strumentalmente doverose per il pieno esercizio delle specifiche competenze costituzionalmente attribuite».

Ora, a noi pare che, ad ogni modo, se strettamente mantenuto entro le condizioni ed i limiti testé esposti, un siffatto intervento del Capo dello Stato non sia comunque riconducibile, nemmeno dietro mentite spoglie costituzionali, a declinazioni di mere condotte discrezionali attive nell'attuazione di un qualsivoglia personale indirizzo politico, rispetto al quale, come giustamente rimarcato dall'Autore medesimo, «il Presidente italiano non ha poteri né progettuali, né di attuazione».

74 Laddove, il Capo dello Stato, pur sottolineando l'intenzione di "rimanere estraneo nel corso dell'esame al merito di decisioni delle Camere", non ha potuto tuttavia esimersi dal rilevare che la normativa costituzionale prodotta dalla volontà della Commissione andrebbe ad incidere "sullo status complessivo del Presidente della Repubblica riducendone l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni. Infatti tale decisione, che contrasta con la normativa vigente risultante dall'articolo 90 della Costituzione e da una costante prassi costituzionale, appare viziata da palese irragionevolezza nella parte in cui consente al Parlamento in seduta comune di far valere asserite responsabilità penali del Presidente della Repubblica a maggioranza semplice anche per atti diversi dalle fattispecie previste dal citato articolo 90".

prerogativa presidenziale di intervenire in via preventiva, se del caso, non solo attraverso l'estroflessione del potere di rinvio, ma altresì ulteriormente più a monte, ricorrendo a messaggi parlamentari, ovvero ad esternazioni, anche di natura, o con destinatario estremamente mirate.

Atteso che attraverso nessuno dei tre mezzi testé menzionati il Presidente della Repubblica sia legittimato a prospettare specifiche soluzioni normative, in tal modo veicolando un proprio indirizzo politico, quanto ai due ultimi strumenti, oggetto, in questa sede, di specifica trattazione, può infine soggiungersi che, come detto, pur non potendosi automaticamente ed imperativamente pretendere che siffatte indicazioni producano un sicuro, totale ossequio o adeguamento delle susseguenti attività parlamentari, appare indubbio che entrambi i meccanismi siano certamente in grado di costituire un severo monito per il legislatore costituzionale⁷⁵, così finendo col fungere altresì da dispositivi di *moral suasion* e quindi di preventivo disinnescamento di possibili conflitti tra poteri⁷⁶, ovvero di

75 Sull'esplicita ammissibilità del primo dei due strumenti si pronunciano anche S. GALEOTTI – B. PEZZINI, voce Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana, cit., pag. 465, secondo i quali, invero, nell'imminenza dell'effettivo concretamento di fattispecie assolutamente drammatiche, il "Presidente della Repubblica avrebbe anzitutto in prevenzione il potere, durante le more del procedimento di revisione costituzionale, di inviare un messaggio alle Camere che presentasse fortemente in tutta la sua gravità dinanzi al Parlamento ed all'opinione pubblica il rischio di sovvertimento di taluno dei principi supremi della Costituzione, o dei diritti inviolabili, patrimonio irretirabile della persona umana".

76 In caso di contrasto, il carattere preventivo del richiamo promanante dal Capo dello Stato potrebbe infatti offrire modo e tempo per esperire un concreto tentativo di ricomposizione della questione in via politica, laddove invece un potenziale coinvolgimento del Presidente della Repubblica in un conflitto tra poteri, benché possibile, dovrebbe forse e pur sempre ritenersi – in questa, come in altre fattispecie – evento massimamente da scongiurarsi, in considerazione sia della peculiare posizione dell'organo nel sistema, sia dell'oggetto e della conseguente portata virtualmente assumibile dal conflitto stesso. Si osservino a tal proposito, le considerazioni rese da G. ZAGREBELSKY, ne *La Repubblica*, del 17 agosto 2012, relativamente al conflitto tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente Napolitano contro la Procura di Palermo: «È un giudizio nel quale una parte getta tutto il suo peso, istituzionale e personale, che è tanto, sull'altra, l'autorità giudiziaria, il cui peso, al confronto, è poco. Quali che siano gli argomenti giuridici, realisticamente l'esito è scontato. Presidente e Corte, ciascuno per la sua parte, sono entrambi "custodi della Costituzione". Sarebbe un fatto devastante, al limite della crisi costituzionale, che la seconda desse torto al primo; che si verificasse una così acuta contraddizione proprio sul terreno di principi che sia l'uno che l'altra sono chiamati a difendere. Così, nel momento stesso in cui il ricorso è stato proposto, è stato anche già vinto. Non è una contesa ad armi pari, ma, di fatto, la richiesta d'una alleanza in vista d'una sentenza schiacciante. A perdere sarà anche la Corte: se, per improbabile ipotesi, desse torto al Presidente, sarà accusata d'irresponsabilità; dandogli ragione, sarà accusata di cortigianeria. Il giudice costituzionale, ovviamente, è obbligato al solo diritto. Ma perché così possa essere, è lecito attendersi che gli si risparmi, per quanto possibile, d'essere coinvolto in conflitti di tal genere, non nell'interesse della tranquillità della Corte e dei suoi giudici, ma nell'interesse della tranquillità del diritto».

Ad ogni modo, è giusto il caso di accennare, infine, alla remota possibilità che eventuali esternazioni informali possano, in condizioni assolutamente peculiari, nondimeno inverare le fattispecie di cui all'art. 90 della Costituzione. Secondo lo stesso A. PACE, *Ult. op. cit.*, pag. 49, ciò non potrebbe comunque, verificarsi "ove alla stimolazione o sollecitazione non si accompagnino atti idonei, concretamente e direttamente finalizzati a sovvertire l'ordine costituzionale con mezzi non consentiti, oppure qualora le stesse esternazioni

incagli procedurali connessi all'eventuale rinvio presidenziale della fonte licenziata dalle Camere.

3. Ulteriori elementi e indizi a sostegno del potere di rinvio.

Spostando ora nuovamente l'attenzione sul rinvio, una volta circoscrittane l'azionabilità in una fase successiva alla seconda deliberazione dell'organo legislativo, e comunque precedente all'eventuale pronunciamento del corpo elettorale⁷⁷, non rimane che tentare di confortarne ulteriormente l'asserita *raison d'être*, provando, per un verso, ad affrontare le problematiche potenzialmente ritraibili da tutta una messe di altri possibili profili ostativi, per l'altro nondimeno andando a ribadire la decisività, specie in presenza di peculiari fattispecie che irrefutabilmente paiono di contro esigerne l'inevitabile esercizio.

3.1. La notevole articolazione del procedimento di revisione costituzionale, quale limite apparentemente insuperabile per l'attivazione della prerogativa presidenziale.

Per quanto attiene al primo dei due aspetti, occorre rimarcare come, tra i maggiori profili ostativi generalmente opposti all'azionabilità del potere di rinvio, vi sia indubbiamente quello riconducibile al carattere complesso della procedura di revisione.

Ciò detto, appare utile, a questo punto, fin da subito evidenziare come, ad ogni modo, il ricorso a tale attribuzione da parte del Capo dello Stato non possa comunque considerarsi precluso per il solo fatto che, dai nuovi duplici pronunciamenti assembleari, dal rispetto

non abbiano coartato la volontà degli organi dello Stato a tal punto da comportare negli effetti un indebito mutamento della Costituzione stessa". Il che, tuttavia, appare invero poco probabile, se rapportato alla mera dinamica qui in esame.

⁷⁷ Soluzione, questa, che a noi appare preferibile, in base all'ordine di ragioni in precedenza addotte. In proposito, si rammenti poi, il già accennato orientamento di T. GROPPI, *Art. 138*, cit., pag. 2714, nota n. 90, la quale nondimeno ritiene ipotizzabile un previo intervento del Capo dello Stato che "potrebbe consistere nel rifiuto di indire il *referendum* su di un testo di revisione che a suo avviso dovrebbe essere rinviato", anche se da ciò, come peraltro evidenziato dalla stessa Autrice, potrebbe discenderne "un conflitto di fronte alla Corte costituzionale, se il Parlamento, o i promotori del *referendum*, ritenessero che il procedimento deve andare avanti".

Come già osservato, la ricostruzione appare senz'altro condivisibile, almeno nella misura in cui miri a ricondurre in seno al Presidente della Repubblica un'ulteriore prerogativa, da questi potenzialmente esperibile. A nostro avviso appare tuttavia preferibile che il vaglio del Capo dello Stato trovi espressione – qualora, beninteso, ne ricorrano i presupposti – non appena la fonte costituzionale sia stata definitivamente licenziata dalle Camere, e comunque attraverso un formale atto di rinvio, in quanto determinazione non solo formalmente, ma anche sostanzialmente, presidenziale, ed in quanto potere virtualmente sempre attivabile, indipendentemente dalle maggioranze raggiunte in sede di seconda deliberazione assembleare ed egualmente immune rispetto ai comportamenti posti in essere dai soggetti eventualmente legittimati a proporre istanza di *referendum* costituzionale.

dell'intervallo temporale necessariamente intercorrente tra gli stessi⁷⁸, o ancora dall'eventuale coinvolgimento del popolo al procedimento⁷⁹, possano potenzialmente discendere effetti ben più onerosi rispetto a quelli per contro contemplati dall'art. 74 della Costituzione, il quale, prevedendo meramente, in caso di rinvio, una semplice ulteriore deliberazione delle Camere, già in sé sembrerebbe definire in maniera serrata e tassativa la sola ed unica conseguenza ammissibile al rinvio, senza possibilità di supplementari aggravamenti⁸⁰. Ma, a ben vedere, la nuova deliberazione, cui fa riferimento il disposto costituzionale, risponde alla prioritaria esigenza che il Parlamento, anche sulla scorta dei rilievi presidenziali, riesamini il testo precedentemente approvato, per nulla implicando, al contrario, che l'organo legislativo sia assoggettato all'essenziale vincolo di pronunciarsi una singola volta, e nel caso in specie, con o senza il successivo eventuale coinvolgimento poi di ulteriori organi⁸¹. Ed, invero, la misura del sacrificio imposto alla fluidità del procedimento legislativo è stata contemplata e apprezzata nel momento stesso in cui il potere di rinvio è stato racchiuso nelle mani del Presidente della Repubblica ed il conseguente dovere di riesame è stato posto a carico del Parlamento. In quest'ottica dunque, innanzi ad esigenze di garanzia, di legittimità costituzionale, di equilibrio tra i poteri, di attenta e ponderata valutazione in linea di diritto e ragionevolezza delle decisioni in via d'assunzione, poco importa quale sia l'effettiva portata delle decelerazioni imposte al libero dispiegamento del volere legislativo⁸². Ciò che conta è unicamente che tali rallentamenti non si traducano in arresti incondizionati, ovvero, detto in altri termini, che il potere di rinvio non finisca col tramutarsi in un vero e proprio potere di veto⁸³.

78 In tutta evidenza, come già accennato, si è dunque portati a propendere, in caso di rinvio del Capo dello Stato, per il completo riavvio della procedura delineata dall'art. 138 della Costituzione, con conseguente rinnovata e necessaria doppia deliberazione assembleare.

79 Allorquando non si volesse invece accedere alla tesi sin qui sostenuta, ossia del preferibile preventivo (negativo) pronunciamento del Capo dello Stato, rispetto a quello, comunque eventuale, di matrice popolare.

80 Di questo avviso, nuovamente S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, cit., pag. 141. In merito, si rammenti, tuttavia, anche la perspicua e condivisibile posizione offerta da F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, cit., pag. 149, e da L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, cit., pagg. 86 ss., già tracciata in nota n. 8.

81 Quale è il popolo, laddove venisse indetto il *referendum* costituzionale. Ma si rammenti, rispetto a quest'ultima ipotesi, il preferibile previo intervento da parte del Capo dello Stato.

82 Non per niente, nel caso in cui le Camere apportassero modifiche al testo in precedenza loro rinviato dal Capo dello Stato, quest'ultimo, qualora ravvisasse l'eventuale persistenza di fondati profili di incostituzionalità, rimarrebbe comunque libero di rifiutare ulteriormente la promulgazione, reindirizzando nuovamente la legge all'organo legislativo per un ulteriore riesame. Non è escluso dunque, almeno in linea teorica, che il meccanismo possa replicarsi infinite volte.

83 Sul punto, si osservino le considerazioni promosse da S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit.,

Dacché, parimenti, non pare eccezionale nemmeno il fatto che il procedimento costituzionale, in quanto aggravato e comportante duplici e differite deliberazioni, offra già in sé assicurazioni automatiche e sufficienti, tali da rendere superfluo il vaglio del Capo dello Stato⁸⁴: la ponderatezza, infatti, non necessariamente si traduce in una sicura patente di legittimità o conformità costituzionale⁸⁵.

Né, egualmente, sembra potersi obiettare che l'esercizio del potere di rinvio, nei confronti delle fonti super-primarie, dovrebbe essere recisamente escluso, in quanto la mancata promulgazione della legge approvata, ponendo nel nulla lo sforzo riformatore, produrrebbe altresì un insostenibile aggravamento ad un procedimento già complesso, finendo quindi col trasformarsi, nei fatti, in un sostanziale potere di veto, con conseguente ineluttabile alterazione degli equilibri istituzionali ed intollerabile nocimento alle stesse attribuzioni del legislatore costituzionale.

La teorica in esame pare, infatti, presentare vizi di impostazione, ed è fronteggiabile attraverso una serie di considerazioni. E' innanzitutto da verificare la tenuta di ogni riflessione che porti a dare quasi per scontato il nesso causa-effetto tra eccessiva

pag. 441, nota n. 218, il quale non nega che all'interno del procedimento di innovazione costituzionale possa venire a perfezionarsi un duplice consenso – assembleare da un lato, e popolare dall'altro – il che conferirebbe di fatto una certa autorità al prodotto normativo licenziato dalle Camere. E tuttavia, secondo l'Autore, il tutto verrà meramente a risolversi nella semplice conseguenza che al massimo “ciò varrà a rendere più ponderato che mai l'intervento del Capo [dello Stato], e, in ogni caso, mai ad escluderlo, perché l'eventualità di un suo intervento va apprezzata non dall'angolo visuale di un Parlamento che ha diritto di essere lasciato in pace, ma ponendo mente all'opportunità che vi sia un costante presidio dei supremi interessi dello Stato di fronte a ogni esplicazione dell'attività legislativa, e a freno di ogni maggioranza parlamentare. Da questo punto di vista, anzi, sarebbe auspicabile che il non ancora tramontato, ma per certo inattuale, dogma della supremazia del Parlamento, facesse posto al principio che esso è un organo dello Stato come tutti gli altri, tenuto al pari di essi al rispetto del diritto e a tener conto dell'opinione di quell'organo preposto a un'alta funzione tutoria, che la Costituzione gli affianca nell'attività legislativa”.

84 Di questo avviso sembra essere, invece, A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 51, il quale annovera pienamente la ragione edotta, tra quelle che integrerebbero il fondamento dell'inammissibilità del rinvio presidenziale sulle fonti costituzionali.

85 Se neppure in seguito al positivo vaglio del Capo dello Stato (e finanche dello stesso Giudice delle leggi) risulta comunque possibile assegnare (né potrà mai offrirsi), con indubitabile certezza, ad una determinata fonte, la suddetta, definitiva, patente di legittimità o conformità costituzionale, tanto meno sarà allora possibile ritenere che tale consonanza alla suprema Fonte possa essere data per supposta in procedimenti che prescindano persino da tale primo scrutinio. Riesce dunque difficile rassegnarsi, con eccessiva arrendevolezza, a quanto osservato, in relazione al procedimento di innovazione costituzionale, da T. GROPPI, *Art. 138*, cit., pag. 2712, la quale evidenzia come esigenze di celerità di fatto si impongano su quelle di legittimità, di fatto trattandosi, in generale, “di norme volte a impedire manovre ostruzionistiche e che a tal fine limitano i diritti delle minoranze: non sono norme costituzionalmente dovute, ma non appaiono neppure in contrasto con il testo costituzionale che rimette le esigenze di riflessione e ponderazione all'intervallo di tre mesi”. Si noti, infine, la posizione espressa da P. VIRGA, *La revisione costituzionale*, in *Il circolo giuridico «L. Sampolo»*, XIX, 1948, pag. 113: “di fatto la maggiore ponderazione con la quale vengono approvate le leggi costituzionali renderà più rara l'eventualità di un rinvio, ma non potrà escluderla a priori”.

articolazione/gravosità della procedura stabilita dall'art. 138 della Costituzione, da un lato, ed estrema difficoltà/semi-impossibilità nel pervenire alla definitiva approvazione di fonti super-primarie, dall'altro. Il che è in effetti confutabile tanto sul piano interno – se sol si osserva l'*iter* cui occorre dar seguito per la concessione dei provvedimenti di amnistia ed indulto⁸⁶, o comunque le numerose innovazioni costituzionali anche di recente positivamente conclusesi in tempi strettissimi⁸⁷ – quanto a livello comparato, sol che si prendano in considerazione i procedimenti aggravati contemplati da alcuni altri Paesi per la modifica della propria Carta fondamentale⁸⁸. In secondo luogo, è da premettere che, già nel procedimento legislativo ordinario, il Capo dello Stato, nel suo ruolo, si offre chiaramente, come detto, quale prima linea di presidio dell'integrità della suprema Fonte, sicché apparirebbe singolare, se non addirittura “assurdo, sottrarre a tale forma di controllo proprio i provvedimenti (leggi costituzionali) che richiedono la più alta garanzia”⁸⁹. L'assoluta delicatezza della materia rende, infatti, in tutto evidente che, in tale ambito, la figura del Presidente della Repubblica non possa essere, in alcun modo, declassata e svilita a tal punto, da considerarlo – giuridicamente, o nei fatti – mero organo di attestazione e ratifica della volontà legislativa. In terzo luogo, giacché, a ben vedere, l'ambito costituzionale attiene alla sfera delle garanzie e non a quella del programma di Governo⁹⁰, la sua osservanza,

86 Ed invero, in base al primo comma dell'art. 79 della Costituzione “l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale”, sicché di fatto, paradossalmente, appar dunque più arduo adottare una legge di amnistia o indulto, piuttosto che modificare la stessa Costituzione.

87 Il riferimento corre ovviamente alla legge costituzionale n. 1/2012 recante norme per l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

88 Laddove, in effetti, potrebbero rendersi nondimeno necessarie maggioranze più allargate rispetto a quelle previste dall'art. 138 della nostra suprema Fonte, ovvero l'indispensabile coinvolgimento e consenso del corpo elettorale, o, ancora, lo scioglimento dello stesso organo legislativo ed il ricorso a nuove elezioni, al fine di confermare e concludere il procedimento di revisione costituzionale. Una completa disamina è offerta, sul tema, dal contributo di G. MORBIDELLI, *Le dinamiche della Costituzione*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, II Ed., Giappichelli, Torino, 2007, pagg. 86 ss.

Semmai, come giustamente osservato da A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in A.A. CERVATI – S.P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 68, la vera riflessione andrebbe orientata altrove, ed in particolare su quell'opera di “continuo martellamento dell'opinione pubblica”, atta “a convincere la maggioranza degli italiani che in Italia non si fanno «riforme istituzionali», perché la procedura di revisione sarebbe troppo lunga e complessa, le maggioranze difficili da raggiungere e di conseguenza sarebbe necessario ricorrere a procedure straordinarie”.

89 In tali termini, nuovamente, T. GROPPPI, *Art. 138*, cit., pag. 2713.

90 Come giustamente rilevato da T. GROPPPI, *Op. ult. cit.*, pag. 2711, la quale, proprio per questa ragione, si dice pertanto fermamente contraria all'eventualità che il Governo possa dunque apporre la questione di fiducia sull'approvazione di fonti costituzionali.

implementazione o modifica non dovrebbe essere prerogativa della sola maggioranza parlamentare, bensì obiettivo condiviso anche con le forze di opposizione. In quest'ottica dunque, assai poco dovrebbero rilevare i rallentamenti procedurali dovuti ad eventuali rinvii presidenziali, nella duplice consapevolezza che, *in primis*, i medesimi sono dettati da somme esigenze di custodia dell'integrità costituzionale, e che, in secondo luogo, gli stessi non dovrebbero essere vissuti alla stregua di indebiti intralci sulla strada delle politiche governative, registrata una competenza tutt'altro che assoluta dell'organo esecutivo in materia, e, per contro, la piena disponibilità delle Assemblee parlamentari, intese nella loro interezza, e prescindendo affatto, quindi, dal colore politico degli schieramenti di volta in volta egemoni a seguito delle varie tornate elettorali. Risulta allora in tutto evidente che le riforme costituzionali approvate a “colpi di maggioranza” rappresentino solo l'aspetto patologico di un fenomeno che dovrebbe invece dispiegarsi attraverso il più ampio coinvolgimento delle forze politiche, anche di opposizione, e che pertanto dovrebbe ritenersi egualmente immune ed affrancato rispetto al naturale susseguirsi dei cicli di legislatura⁹¹. Innanzi all'ampiezza di tale orizzonte temporale, sembra logico attendersi che in situazioni di fisiologica, corretta e responsabile dialettica politica, l'aggravamento apportato da un eventuale rinvio presidenziale venga dunque ad assumere una connotazione ed una dimensione assolutamente trascurabile, fintanto da giungere a perdere di qualsiasi significato.

Più in generale, ed in tutti i contesti caratterizzati invece da una certa tensione e contrapposizione politica, risulta ad ogni modo asseribile che la possibilità che una innovazione costituzionale vada in porto in tempi celeri non dipenda tanto dalle prerogative accordate al Capo dello Stato, quanto piuttosto dal grado di adesione che sulla medesima è venuto a crearsi, dall'ampiezza e dalla coesione della maggioranza presente nei due rami del Parlamento, nonché, essenzialmente, dalla bontà stessa della riforma⁹².

91 Cfr., nuovamente, G. MORBIDELLI, *Le dinamiche della Costituzione*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, cit., pag. 86: “la costituzione, [...], per la sua posizione di norma delle norme e di «ordinatore» della società, richiede vasti consensi e una espressa maturazione dello spirito collettivo che ne assicura stabilità e autorità”.

92 La quale è, o sarà, sottoposta al giudizio non solo delle forze politiche presenti in Parlamento, ma altresì dell'opinione pubblica e quindi del popolo (in caso di *referendum* costituzionale), nonché al vaglio preventivo del Presidente della Repubblica e a quello successivo della Corte costituzionale.

Sul punto, si osservino inoltre le considerazioni promosse da L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, cit., pagg. 87-88, il quale, in effetti, tende ben a dissociare il rinvio del Capo dello Stato da tutte quelle cause, per un verso, poste all'origine della particolare complessità del processo di innovazione costituzionale, per l'altro vieppiù generalmente addotte

Senonché, a ben vedere, anche la più recente revisione della suprema Fonte⁹³ invita a spostare ulteriormente oltre i margini della riflessione e ad interrogarsi se non meno auspicabile potrebbe infine rilevarsi un attento vaglio presidenziale anche nei confronti di innovazioni costituzionali di tal fatta, approdate alla loro definitiva approvazione con il raggiungimento della maggioranza dei due terzi, ma non già in forza di una ponderata dialettica politica giunta al suo perfezionamento ultimo su di un prodotto normativo trasversalmente e soprattutto autenticamente condiviso, bensì sulla mera scorta di esigenze approvative improvvisamente avvertite come improcrastinabili, dettate da imperanti, ed in buona parte peraltro esogene, fattispecie emergenziali.

3.2. Ragionando *de iure condendo*: un'ipotesi di revisione meramente destrutturante nei confronti della Corte costituzionale.

Così risolvendo i possibili rilievi riconducibili alla complessità del procedimento aggravato, può ora prendersi in considerazione il secondo dei due aspetti, ossia l'esame di una tra le possibili fattispecie dalle quali possa derivarsi una avvertita istanza all'esercizio del potere di rinvio, potendosi in tal modo ravvisare come l'intervento del Presidente della Repubblica paia poi ulteriormente giustificarsi anche in risposta ad un preciso quesito sollevato da accorta dottrina, la quale sostenendo, dapprima, la non necessaria indefettibilità di tutti gli organi costituzionali, e del Giudice delle leggi *in primis*, si interrogava, in seguito, circa l'identificazione del soggetto, e del mezzo, deputato a reagire innanzi a possibili innovazioni super-primarie precipuamente tendenti a produrre l'estinzione della Corte costituzionale stessa, senza peraltro contestualmente prevedere e regolare eventuali altre alternative prospettazioni, cui affidare gli alti uffici di cui la medesima in precedenza era investita⁹⁴. La problematica deriverebbe insomma dalla circostanza che – a meno di ritenere immediatamente revivescenti, operativi, efficaci, ed egualmente garantistici i precedenti meccanismi tipicamente riferibili al precedente sindacato diffuso – attraverso il mero utilizzo dei consueti strumenti messi a sua disposizione, il supremo organo di giustizia

proprio al fine di escludere la prerogativa presidenziale in parola. Sicché, a giudizio dell'Autore, quell'"ulteriore aggravamento procedurale non dipende, in realtà, dal rinvio, dovendo essere piuttosto ricondotto alla normativa sulla revisione costituzionale, i cui effetti si dispiegano pure nella prospettiva in oggetto. Detto altrimenti, corrisponde alla logica dell'art. 138 Cost. che anche la fase di riesame si presenti più gravosa di quella stabilita per la legge ordinaria ed una simile circostanza non può valere, di per sé, ad escludere la piena operatività dell'art. 74 Cost."

93 Il riferimento corre nuovamente alla legge costituzionale n. 1/2012.

94 Il riferimento corre alla teorica avanzata da A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale e ruolo dei giudici*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1990, pagg. 233 ss.

costituzionale non potrebbe in alcun modo opporsi a siffatti intendimenti dell'organo legislativo, e ciò, per il sol fatto di essere venuto meno, non appena la fonte da quest'ultimo licenziata fosse definitivamente entrata in vigore⁹⁵.

Ora, appare chiaro come l'ipotesi in esame assuma, in tutta evidenza, connotazioni affatto peculiari, risultando pertanto meritevole di alcune considerazioni preliminari. E' innanzitutto da rilevarsi la natura forse accademica, certamente remota, ma non per questo totalmente escludibile della fattispecie in parola e l'essenza decisamente pervasiva di riforme di tal fatta, le quali appaiono dunque assolutamente estranee agli ordinari canoni delle consuete revisioni costituzionali. In secondo luogo, va poi verificata la ricostruzione che porta a negare la presupposta inscindibilità tra la qualificazione di un soggetto quale organo costituzionale e la conseguente indole di indefettibilità di cui il medesimo necessariamente dovrebbe pregiarsi. Sul punto, pare potersi concordare con l'orientamento derivabile dalle anzidette riflessioni dottrinali laddove, per un verso, respingano l'automatica e generalizzata riconducibilità del secondo carattere al primo; per l'altro, propendano invece per la possibile decifrazione di elementi da cui discernersi, all'opposto, la possibile dissociazione tra gli stessi, come nel caso, per l'appunto, della Corte costituzionale.

L'apparente brutale risolutezza attraverso cui si è così giunti a disconoscere la natura indefettibile del nostro Giudice delle leggi deve essere tuttavia temperata dalla considerazione del fatto che la generale occorrenza al permanere di un qualsiasi organo all'interno del sistema incontra un proprio limite ineliminabile nel superamento delle ragioni che avevano portato alla nascita dell'organo stesso, ovvero nel superamento dell'organo medesimo quale soggetto primariamente individuato in ordine al miglior perseguimento dei

95 In accordo con quanto sostenuto dal precitato Autore, è evidente che l'eventuale reazione della Corte costituzionale non potrebbe giustificarsi avendo a fondamento la sola finalità di garantire a sé medesima una propria perdurante sopravvivenza. La stessa potrebbe (*rectius*: dovrebbe) invece prodursi (se e nella misura in cui le sia ancora possibile), come appena accennato, in ragione, ed in presenza, di opere meramente destrutturanti promosse dal legislatore costituzionale, quest'ultime altrimenti ed ineluttabilmente risolvendosi in intollerabili nocimenti alla rigidità costituzionale e alle garanzie ad essa sottese. Peraltro – come osservato dallo stesso Autore, e come poc'anzi si è fatto riferimento – il tutto regge a condizione di ritenere che la mera soppressione della Corte costituzionale non sia di per sé sufficiente a produrre automaticamente la reviviscenza della normativa afferente il sindacato diffuso operante tra il 1948 e il 1956, stante il carattere dichiaratamente temporaneo di quest'ultimo e l'incertezza circa le procedure e i mezzi attraverso cui il medesimo dovrebbe nuovamente tornare a svolgersi. In definitiva, il precipuo obiettivo è dunque quello di evitare che, in via più o meno (in)consapevole, si venga comunque a produrre un “*horror vacui*, in questo caso addirittura di natura *costituzionale*”. (Cfr. sempre A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale e ruolo dei giudici*, cit., pag. 235).

siffatti intenti.

Ora, non potendosi certamente sconfessare il primo assunto, ossia la piena ed attuale persistenza della finalità che ne hanno ispirato l'origine, non altrettanto può forse, e per contro, sostenersi, con posizione monolitica, per quel che invece concerne la seconda asserzione, e ciò sia guardando alle scelte passate⁹⁶ e all'esperienza pregressa⁹⁷, sia piuttosto proiettando lo sguardo virtualmente al futuro⁹⁸.

Ne discende, in definitiva, che, in casi come quello in oggetto, la vera indefettibilità non risieda tanto nell'organo costituzionale, quanto semmai nelle funzioni costituzionali che il medesimo è chiamato a svolgere. Dacché la soppressione dello stesso rientrerebbe dunque, e pur sempre, nella disponibilità del legislatore costituzionale, dalla quale, di converso, esulerebbe l'incondizionata compromissione delle ultime, le quali andrebbero quindi affidate ad altro e diverso organo già esistente, ovvero, quale possibile alternativa, ad un soggetto *ad hoc*, di nuova istituzione. Il tutto, vieppiù, con l'ulteriore ineludibile vincolo, sempre a carico del legislatore costituzionale, consistente nel doversi adoperare, nelle sue statuizioni, affinché le medesime siano in condizione di importare standard di efficienza superiori a quelli antecedentemente assicurati dall'organo sino ad allora operativo, ossia dalla Corte costituzionale.

Se così è, a questo punto, resta quindi da vedere il soggetto e lo strumento effettivamente posto in grado di reagire, e por rimedio, ad eventuali condotte dell'organo legislativo, che, travalicando i limiti testé edotti, si rivelassero di fatto costituzionalmente illegittime.

A tal fine, potrebbero prospettarsi almeno due possibili scenari.

Il primo, consistente nel riconoscimento, in capo alla Corte costituzionale (ma nondimeno ad ogni altro potere dello Stato che si trovasse ad assistere alla propria mera ed imminente

96 Sindacato diffuso, ovvero sindacato accentrato rappresentavano infatti, già in fase costituente, almeno due soluzioni liberamente ed egualmente prospettabili, per la successiva implementazione del sistema di giustizia costituzionale.

97 Il riferimento corre al secondo comma della VII Disposizione transitoria finale ed al regime di giustizia costituzionale che ne è conseguito, fintanto non sia poi sopraggiunta l'istituzione del nostro Giudice delle leggi.

98 In ordine ad un migliore esercizio delle prerogative di giustizia costituzionale e ad un più efficace perseguimento delle finalità ad esse sottese, non può forse infatti recisamente escludersi la futura individuazione di altro o altri soggetti cui eventualmente affidare le prerogative in precedenza accordate alla Corte costituzionale.

Non mancano voci contrarie ad un simile orientamento. Per tutte, almeno per ciò che attiene alla funzione afferente il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002, pagg. 254 ss., il quale ritiene che, in tale ambito, l'attività posta in essere dalla Corte costituzionale non sia fungibile da alcun altro organo, risultando pertanto "insuscettibile di ripensamenti, anche in sede di revisione costituzionale".

estinzione), della prerogativa di sollevare ricorso avverso un legislatore costituzionale che a ciò intendesse provvedere senza corrispondentemente prevederne la sostituzione con adeguati dispositivi in grado di assicurare la necessaria «“continuità” del principio di “effettività” nella garanzia della supremazia costituzionale»⁹⁹. La soluzione, tuttavia, non appare scevra di profili di problematicità, essenzialmente riconducibili all’incerta ammissibilità di conflitti di natura virtuale. Ed invero, sia che esso proceda d’ufficio, sia che invece venga adito da altri poteri, decisore ultimo della questione rimarrebbe un Giudice delle leggi comunque chiamato ad agire sullo scomodo terreno di un conflitto avente ad oggetto un atto non ancora entrato in vigore, ma di prossima emanazione, e per questo arrecante un pregiudizio in qualche modo già attuale¹⁰⁰.

Il rimedio, così prospettato, sembrerebbe prefigurarsi come l’unico disponibile.

A nostro avviso, invece, entrando ora nel merito del secondo scenario, pur non potendosi aprioristicamente escluderne l’esperibilità quale riparo estremo ad una fattispecie anch’essa estrema, par che il medesimo debba piuttosto configurarsi come meramente sussidiario rispetto ad un (mancato) precedente potenziale intervento, per così dire, a monte, da parte del Capo dello Stato¹⁰¹. Intervento che, mai come in queste ipotesi, sembrerebbe rendersi non solo auspicabile, ma assolutamente indispensabile¹⁰². Peraltro, il vaglio del Presidente della Repubblica, a differenza di quello operato dalla Corte costituzionale, essendo di natura

99 Cfr., nuovamente, A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale e ruolo dei giudici*, cit., pagg. 237 ss.

100 Può evidenziarsi come in un paio di passaggi della recente sent. n. 1/2013 resa dal nostro organo di giustizia costituzionale possa leggersi: “questa Corte ha ritenuto sufficiente, ai fini della configurabilità dell’interesse a ricorrere, anche la sola minaccia di lesione, purché attuale e concreta, e non meramente congetturale. [...] In quest’ordine d’idee, si è quindi ritenuto – avendo riguardo ai conflitti di attribuzione tra enti, ma con affermazione senz’altro estensibile ai conflitti interorganici – che costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto «qualsiasi comportamento significante», dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima»”.

101 Il carattere sussidiario del rimedio risponde ad esigenze di generale conformità ad un regime ordinamentale come il nostro, in cui l’“ultima parola” è pur sempre da riconoscersi, anche in simili fattispecie, all’organo di chiusura del sistema, ossia alla Corte costituzionale.

102 Se il pronunciamento del Capo dello Stato deve quindi essere anticipativo rispetto a quello dell’organo di giustizia costituzionale e se accediamo all’ipotesi che quest’ultimo possa ad ogni modo sollevare innanzi a sé medesimo conflitto virtuale tra poteri dello Stato, resta ora da definire quale sia il margine temporale rimesso a sua disposizione per un simile intervento, posto che, in caso di promulgazione del Presidente della Repubblica, la successiva entrata in vigore della fonte licenziata dal legislatore costituzionale potrebbe di fatto sopprimere il Giudice delle leggi prima ancora che questi abbia avuto modo di esprimere le proprie prerogative. La soluzione potrebbe consistere nel ritenere che queste ultime possano esplicarsi nel breve lasso di tempo intercorrente tra la promulgazione e la pubblicazione, finanche potendosi spingere persino oltre, purché entro comunque alla scadenza della *vacatio legis*.

preventiva, non susciterebbe particolari motivi di apprensione o perplessità di inquadramento nei classici canoni del diritto costituzionale, rivelandosi dunque quanto mai idoneo ad interagire con atti normativi, anche di natura super-primaria, che, per quanto non ancora in vigore, possano ad ogni modo rivelarsi già perfetti e virtualmente fortemente lesivi di altrui attribuzioni costituzionali, ma ancor prima, e per quel che più rileva, delle indefettibili, queste sì, garanzie fondamentali ad esse sottese¹⁰³.

3.3. Il potere di rinvio quale strumento di perfezionamento delle garanzie costituzionali.

La fattispecie appena descritta consente ora nuovamente di integrare le ragioni a sostegno di un siffatto potere di intervento da parte del Capo dello Stato, permettendo al contempo il superamento di ulteriori possibili obiezioni, questa volta fondate sulla presunta superfluità/inutilità del vaglio presidenziale nei confronti delle fonti costituzionali, in ragione della operativa presenza di altri meccanismi di garanzia che già in sé dovrebbero ergersi ad essere guarentigie quanto mai adeguate e sufficienti. Il riferimento ricadrebbe, in questo caso, tanto sul senso di responsabilità di cui l'organo legislativo si farebbe permanente portatore, quanto sulle prerogative di controllo e sanzione di cui risulterebbero comunque depositari il corpo elettorale, nonché la stessa Corte costituzionale.

Non occorre spendere molte parole per sottolineare come la prima assunzione sia, se non del tutto illusoria, quanto meno indimostrabile in via costante. Quanto alla seconda, basterà ricordare come, nel procedimento di innovazione costituzionale, l'intervento del popolo sia solo eventuale e per questo non sempre esperibile¹⁰⁴. Il tutto, senza contare poi che tale vaglio è di essenza meramente politica, risultando pertanto affatto diverso e quindi per nulla sovrapponibile o surrogabile a quello assolto dal Presidente della Repubblica¹⁰⁵. Quanto

103 Benché mosso, come già accennato, dal convincimento di un preferibile esercizio diretto del veto assoluto, in luogo del, quanto meno preliminare, rinvio presidenziale, a deporre decisamente in favore del precipuo riconoscimento di prerogative di intervento e reazione attiva da parte del Capo dello Stato, anche nei confronti della fonte costituzionale, è F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, cit., pag. 244, nota n. 63, il quale ritiene un siffatto intervento tanto più imprescindibile, in quanto promanante dall'"unico organo costituzionale a poterlo fare", ed in quanto, irrefutabilmente a ciò si debba concludere, sol che ci si avveda di come, altrimenti, la definitiva entrata in vigore di tale fonte "potrebbe attentare alle istituzioni costituzionali dello Stato, revisionare il non revisionabile, abolire gli organi costituzionali esistenti, sovvertire insomma la struttura costituzionale ed impedire in fatto, finalmente, gli ulteriori necessari controlli esperibili su sé medesima (Corte costituzionale)".

104 A tal proposito, si rammentino, ancora una volta, le particolari modalità di approvazione della legge costituzionale n. 1/2012 e la conseguente impossibilità, per il corpo elettorale, di essersi potuto esprimere sui contenuti della stessa.

105 Che il *referendum* costituzionale non possa ergersi ad essere considerato vera e propria garanzia

all'ultimo possibile rilievo occorre rimarcare come la circostanza che vi sia un organo deputato a svolgere un'indagine successiva di legittimità costituzionale, nulla toglie al fatto che un altro organo possa assumerne anche una dalla natura preventiva, che agisca su piani e con strumenti alquanto distinti dal primo¹⁰⁶. E nulla toglie al fatto che quest'ultima possa pertanto pienamente vantare una propria *raison d'être*, misurabile in termini di sicura utilità, se non di vera e propria imprescindibilità, come a noi sembra, nell'apprestamento di maggiori e migliori garanzie. Garanzie che in caso contrario avrebbero molto a ridimensionarsi giacché, come anche evincibile dalla fattispecie in precedenza descritta¹⁰⁷, l'intervento del Giudice delle leggi potrebbe infatti rivelarsi impraticabile, o comunque tardivo, o insufficiente per l'integrale ripristino delle precedenti situazioni giuridiche¹⁰⁸, specie in presenza di gravi *vulnera* arrecati alla Carta fondamentale e al sistema istituzionale tutto¹⁰⁹.

Né la prerogativa in esame potrebbe escludersi, adducendone a ragione la fatale politicità dalla quale ineluttabilmente verrebbe ad essere attratta e intrisa. E ciò, in quanto, in primo luogo, non esiste alcuna attività istituzionale che possa dirsi totalmente neutrale e vada immune da un qualche esercizio di potere discrezionale, per quanto minimo possa essere. Né a tanto potrebbero ambire finanche gli organi comunemente definiti *super partes*¹¹⁰. In

della suprema Fonte è ben evidenziato da M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pag. 16, il quale, in effetti, rileva che “è stato concepito come garanzia costituzionale il referendum sulle leggi costituzionali o di revisione, operandosi in questo modo una evidente inversione funzionale dell'istituto, poiché quel referendum, per la sua natura oppositiva, è bensì garanzia, epperò dei diritti e delle prerogative dei governati e soprattutto delle minoranze, non già della Costituzione nel suo complesso”.

106 Per un'approfondita disamina sui profili analogici e differenziali intercorrenti tra Capo dello Stato e Giudice delle leggi si rinvia, per tutti, a R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pagg. 265 ss.

107 A meno di ritenere – limitatamente alla fattispecie in parola, e come già espresso in precedenza – che, pur in assenza di qualsiasi ulteriore prescrizione eventualmente contenuta all'interno della fonte costituzionale precipuamente preordinata alla mera soppressione del nostro Giudice delle leggi, possa comunque prodursi, e con egual livello di garanzie, l'automatico ripristino del precedente sistema a sindacato diffuso.

108 Sulla diversità dei controlli operati dai due organi di garanzia e sulla maggiore duttilità di quello espresso, in taluni ambiti, da parte del Capo dello Stato, si osservino le considerazioni avanzate da G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pagg. 4 e 5.

109 In senso conforme, si noti, inoltre, la posizione di V. ANGIOLINI, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pag. 423, secondo il quale un possibile intervento del Capo dello Stato si giustificherebbe anche sulla scorta del principio di «unità nazionale», che andrebbe pertanto “interpretato come norma di comportamento, la quale, come tale, potrebbe ben ingiungere al Presidente di opporsi, come organo di conservazione più agile e rapido della stessa Corte costituzionale, a che la Costituzione, in cui e grazie a cui l'«unità» medesima si è realizzata, sia sospesa in fattispecie che non lo esigano”.

110 E ciò a prescindere dall'effettivo accertamento della reale consonanza con cui tale definizione possa

secondo luogo, a medesima critica verrebbe poi ad esporsi anche la Corte costituzionale¹¹¹, con l'inaccettabile conseguenza che l'esercizio stesso delle sue funzioni dovrebbe allora soggiacere in uno stato di perenne ipoattività, tal da comprometterne, di fatto, il pieno e indipendente assolvimento di ogni ufficio. Infine, deve essere rilevato come il vero parametro di riferimento per la comprensione della reale ampiezza delle prerogative accordate agli organi di garanzia derivi, *in primis*, dalla complessiva interpretazione delle disposizioni e dei principi della suprema Fonte, dalla funzione di presidio costituzionale che da esse se ne trae, e non già da altri fattori consequenziali al loro operato e del tutto irrilevanti, quali il grado di consenso o dissenso di volta in volta ipotizzabile o accertabile presso le varie componenti politiche o l'opinione pubblica, ovvero, ancora, la potenziale, e sol presunta, perdita di prestigio che il Giudice delle leggi, o, nel nostro caso, il Capo dello Stato potrebbe eventualmente subirne a cagione¹¹².

Dacché, pur non volendo con ciò negarsi o sminuirsi tanto la ragionevolezza ed il senso di responsabilità che dovrebbe guidare ogni condotta del Presidente della Repubblica¹¹³, quanto il principio di leale collaborazione che dovrebbe informarne i rapporti con qualsiasi altro organo costituzionale, pare se ne possa in ogni caso derivare che, in definitiva, referente ultimo e fonte ispiratrice di ogni sua azione non possa e non debba comunque essere né il Governo, né il Parlamento, e nemmeno il popolo, ma, in via assolutamente

o meno attagliarsi a figure quali il Capo dello Stato. In senso critico, si osservi, in proposito, A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pag. 78: “in un ideale aggiornamento del flaubertiano *Dizionario dei luoghi comuni* troverebbe probabilmente posto l'affermazione secondo cui il Presidente della Repubblica italiana è organo *super partes*, ovvero imparziale”.

111 Si noti, infatti, quanto in ultimo osservato da E. BINDI, *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Giappichelli, Torino, 2010, pag. XII: “nella giustizia costituzionale vi è un alto grado di politicità, che è dato in primo luogo dall'oggetto del giudizio (la legge, che, in quanto espressione del Parlamento è un atto di indirizzo politico) e in secondo luogo dal parametro di riferimento (la Costituzione che necessariamente contiene norme elastiche e valori da bilanciare). Questo elemento di politicità può essere più forte o meno forte, più accentuato o meno accentuato a seconda dei modelli di giustizia costituzionale adottati nei vari paesi [...], ma è comunque un elemento connaturale ad ogni giudizio di costituzionalità, cosicché le Corti costituzionali sono organi costituzionali inseriti nel circuito istituzionale e caratterizzanti la forma di governo”.

112 Sul punto, si osservi la chiara riflessione di S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 334: “Il prestigio di un organo non lo si misura da una sua infallibilità, presunta per via di finzione, dal momento che gli si preclude di metterla alla prova per paura che la perda, ma dalla fedeltà agli uffici che è chiamato ad assolvere”.

113 Per un'approfondita disamina sulla tematica della responsabilità del Capo dello Stato si rinvia a A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010.

prioritaria, la Carta fondamentale¹¹⁴.

3.4. L'invalidità del rinvio presidenziale e delle garanzie ad esso sottese.

Ma se, complessivamente, il rinvio presidenziale risulta quindi sempre esperibile¹¹⁵, allora, *a fortiori*, dovrà poi altresì ritenersi che l'esercizio di tale potere sia non solo doveroso, ma assolutamente irrinunciabile, oltre che nel caso di legge costituzionale palesemente inesistente¹¹⁶, anche e soprattutto nell'ipotesi in cui dall'eventuale promulgazione della fonte super-primaria possa poi causalmente darsi luogo all'integrazione dei reati tipici presidenziali contemplati dall'art. 90 della Costituzione. La fattispecie in esame consente dunque ancor più di apprezzare l'imprescindibilità di prerogative di presidio attivo da parte del Presidente della Repubblica, le quali, se già esplicabili nei confronti delle fonti normative primarie, dovranno allora esserlo a maggior titolo anche nei confronti di quelle di rango costituzionale che tendano, grazie alla sua auspicata compartecipazione¹¹⁷, a introdurre, con ben altra e maggior veemenza, elementi di (stabile) destabilizzazione atti a sovvertire, in via permanente, il precedente ordine costituito. Ben si comprende, pertanto, come le predette due uniche ipotesi di responsabilità siano state concepite non tanto al fine di sanzionare azioni di tal fatta, in quanto direttamente imputabili all'iniziativa del Capo dello Stato, bensì in quanto ascrivibili al concorso che questi abbia prestato ad "un'iniziativa del genere promossa da un altro organo costituzionale, la cui opera abbisogni a qualunque titolo della firma presidenziale"¹¹⁸. Di qui, l'ulteriore riconferma di quella funzione tutoria, nei confronti della Carta fondamentale, che permea dunque integralmente la figura del Presidente della Repubblica e che ne fa "l'unico organo che risponde della integrità di essa

114 Emblematica, a tal proposito, risulta anche una perspicua dichiarazione rilasciata dall'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi: "nel corso del mio settennato la Costituzione è sempre stata la mia Bibbia civile". (Cfr. *La Repubblica*, 23 giugno 2006).

115 Su questa linea pare posizionarsi anche V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XIII, IV Edizione, Utet, Torino, 1997, pag. 312, il quale, in effetti, rileva che "non sembra esservi ragione, negli artt. 138 e 139 Cost., per escludere, in relazione alle leggi costituzionali o di revisione, che il Presidente della Repubblica eserciti il potere di rinvio che egli può esercitare in fase di promulgazione delle leggi ordinarie (art. 74 Cost.). L'analogia con la legislazione ordinaria quanto al procedimento, se vale, deve valere a tutto tondo, fin dove non trovi ostacolo, per la legislazione costituzionale o di revisione, nelle regole o nei principi degli artt. 138 e 139 Cost."

116 Si osservi però, per un verso, quanto già ravvisato in nota n. 3; per l'altro, che, in tal caso, non tanto le carenze formali, quanto piuttosto le diverse logiche ispiratrici il procedimento costituzionale da un lato, e quello legislativo ordinario dall'altro, sembrerebbero ergersi nuovamente ad ostacolo insuperabile rispetto all'eventuale conversione di una fonte da costituzionale in primaria, allorché quest'ultima, seppur sprovvista dei caratteri riconducibili alla prima specie, denotasse quanto meno tutti i tratti tipici della seconda.

117 L'auspicata compartecipazione, cui corre il riferimento, è quella ovviamente nutrita dall'organo legislativo a che i propri intendimenti ricevano una effettiva concretazione.

118 Così S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 328.

non tanto perché non vi può attentare, ma in quanto deve curare permanentemente che altri non la pregiudichi”¹¹⁹: il tutto, quindi, indipendentemente dalla natura del comportamento posto in essere, ovvero, per quel che a noi maggiormente rileva, dalla tipologia o forza giuridica dell’atto (normativo) adottato¹²⁰. Sicché, in definitiva, proprio per questi motivi, al concretarsi di tali ultime evenienze sembra logico attendersi che l’eventuale rinvio presidenziale sia nondimeno accompagnato, specialmente in simili circostanze, da un messaggio motivato dal quale traspaiano, in maniera irrefutabile, tanto le cause poste a fondamento del rinvio della fonte costituzionale, quanto le ragioni che ne impedirebbero *sine die* la promulgazione¹²¹, laddove le Camere nuovamente la approvassero e senza apporvi alcuna modifica¹²².

In queste prospettive, rinvio presidenziale e rifiuto di promulgazione non sembrano, si osservi, perfettamente fungibili, dovendosi dunque propendere per l’estroffessione del

119 In tali termini, nuovamente, S. BARTHOLINI, *Op. ult. cit.*, pag. 328. D’altro canto è dunque evidente che, al di là di ogni formalismo di facciata, la vera ragione, sulla scorta della quale, in simili circostanze, il Capo dello Stato si determini a intervenire, autenticamente risiede nelle funzioni di garanzia costituzionale di cui è custode, e non già nel mero tentativo di sottrarsi a possibili imputazioni di responsabilità, “tanto più che”, come giustamente osservato da L. VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, cit., pag. 74, “è difficile immaginare l’avvio nei suoi confronti di un procedimento di accusa ex art. 90, comma 2 Cost. ad opera del Parlamento, il quale sarebbe il vero autore della violazione contestata e dovrebbe perciò risponderne a sua volta”. Sul punto, cfr. inoltre R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., pag. 286.

120 Sia dunque esso di rango ordinario, ovvero costituzionale.

121 Sul ruolo doverosamente attivo giocabile dal Capo dello Stato, in relazione a tutte quelle misure normative che, quand’anche immesse attraverso il procedimento legislativo aggravato, risultassero comunque particolarmente devianti dall’alveo costituzionale, si notino le riflessioni avanzate da I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., pag. 110: “nemmeno la pronuncia del corpo elettorale, che avalli la legge costituzionale eversiva, rappresenta un valido argomento che può consentire di rinunciare all’estrema difesa dell’ordinamento, compiuta dal Presidente della Repubblica. Dunque, attenendosi al piano dei principi costituzionali, sembra coerente ammettere il rifiuto di promulgazione della legge costituzionale eversiva dell’ordinamento costituzionale”.

122 Ad analoghe conclusioni giungono peraltro anche S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, cit., pag. 142 e S. GALEOTTI – B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., pag. 465, questi ultimi, anche in riferimento alla già esposta, e condivisibile soluzione, che in simili circostanze, le suddette ragioni possano ancor prima confluire in un messaggio presidenziale da inviarsi all’organo legislativo in fasi antecedenti la definitiva approvazione della fonte costituzionale, così parimenti garantendo, anche per tale via, al Capo dello Stato di prospettare “chiaramente la impossibilità di metter in gioco la propria responsabilità costituzionale promulgando un deliberato delle Camere concretante un attentato alla Costituzione, e perciò nullo come costituzionalmente illecito, insuscettibile quindi di essere promulgato”.

Si noti inoltre la posizione di S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 332, il quale giustamente rileva che, in siffatte ipotesi, viene meno “la subordinazione delle attribuzioni del Capo dello Stato all’interesse perseguito dagli organi costituzionali con i quali egli viene in rapporto, ed esse vengono coordinate all’istanza di una garanzia preventiva della costituzione, al principio giuridico di cui essa ha promosso l’affermazione, e cioè che nessun organo può pretendere di beneficiare di una pubblica funzione approntata da diritto, contro il diritto medesimo”.

secondo, solo nel momento in cui il primo non abbia sortito effetto. L'esperimento di un rimedio estremo non può infatti prescindere dalla preventiva precursione di altri strumenti giuridici¹²³, specie allorquando, come nel caso in esame, tali strumenti non solo esistano, ma siano altresì connotati da un'indubbia e pregevole efficacia¹²⁴, oltre che da una maggiore deferenza verso le altrui prerogative costituzionali. Invero, il rifiuto di promulgazione pare direttamente implicare la fuoriuscita, con le medesime modalità operative, della materia, oggetto del vaglio presidenziale, dalla futura disponibilità del Parlamento, laddove, invece, il rinvio sembra sottendere esattamente l'opposto, ossia un ulteriore riesame da parte dell'organo legislativo, affinché questi nuovamente su di essa torni a pronunciarsi, quantunque in termini (auspicabilmente¹²⁵) diversi rispetto a quanto in precedenza avvenuto¹²⁶.

Eppure, per come strutturato anche in via generale, dallo stesso art. 74 della Costituzione, nemmeno il rifiuto di promulgazione, se correttamente esercitato, sembra configurabile alla stregua di un vero e proprio potere di veto del Capo dello Stato, e questo, indipendentemente dalla duplice prospettiva dalla quale lo si voglia guardare. Se lo si osserva dal punto di vista di quest'ultimo, una tale pratica potrebbe nondimeno costituire, forse, la più alta essenza non tanto di una facoltà, quanto piuttosto di un dovere precipuamente derivabile dal ruolo istituzionale che, sulla scorta delle attribuzioni accordategli, è apertamente chiamato a svolgere. Dal punto di vista dell'ordine costituzionale, invece, la situazione di stallo potenzialmente determinabile dal Presidente della Repubblica potrebbe, in alcune ipotesi, altresì essere intesa come una vera e propria

123 E' questo un elemento di fondo, se non un vero e proprio principio, del nostro ordinamento, che può forse meglio cogliersi anche osservando quel tratto di analogia con lo accomuna ad esempio con lo strumento del conflitto tra poteri, la natura residuale dello stesso imponendo alla Corte costituzionale di accordarne l'ammissibilità solo qualora non vi siano altri rimedi esperibili.

124 Un dato, questo, che chiaramente emerge dall'indagine in ultimo condotta da G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pag. 3, il quale rimarca, in effetti, come, nella adozione della stragrande maggioranza di quegli atti legislativi che hanno comunque avuto un seguito, successivamente al rinvio presidenziale, le Camere abbiano di fatto tenuto conto, in tutto o in parte, dei rilievi avanzati dal Capo dello Stato, da essi di contro completamente prescindendo in sole due occasioni, in cui la legge è stata dunque riapprovata senza alcuna modifica.

125 Quanto meno dal punto di vista del Presidente della Repubblica, se non dell'ordine istituzionale tutto, qualora i suoi rilievi, specie in ambito costituzionale, siano fondati.

126 In merito a quest'ultimo aspetto, e con riferimento al generale potere di rinvio, si osservino le considerazioni espresse da M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010, pag. 17, attualmente reperibile su www.scienze giuridiche.unipr.it/Aic2010/relazioni.html: "il rinvio ha invero l'effetto non di modificare *ex se* le determinazioni delle Assemblee, ma di obbligarle a riaprire il dibattito parlamentare e ad esaminare ipotesi alternative".

carenza di potere di quest'ultimo, il quale, innanzi all'inverarsi di circostanze, decisamente "estreme", ossia in presenza, ad esempio, di macroscopiche e fondate ragioni ostative alla successiva promulgazione della fonte oggetto del suo vaglio, si troverebbe forse a soggiacere in uno stato di giuridica indisponibilità nell'attivazione della suddetta prerogativa, per chiaro volere di una Costituzione che non solo tende ad evitare che manovre lesive dell'ordine costituito siano veicolate all'interno dell'ordinamento giuridico per il tramite dei procedimenti previsti dagli artt. 70 e seguenti, nonché 138 della Carta fondamentale, ma che parimenti ambisce ad impedire che ciò per di più si realizzi con l'obbligato avallo di uno dei suoi sommi organi di garanzia, quale, per l'appunto, il Capo dello Stato¹²⁷.

127 Poiché il giudizio ultimo di legittimità costituzionale rientra e permane, comunque, nella sfera delle attribuzioni proprie della Corte costituzionale, si impone nuovamente il dover ribadire che, perché di giuridica indisponibilità nell'attivazione del potere di promulgazione si possa parlare, occorra necessariamente riferirsi, come detto, a mere ipotesi estreme, in cui cioè il *vulnus* virtualmente determinantesi per effetto dell'eventuale positivo vaglio del Capo dello Stato risulti comunque essere *ictu oculi* assolutamente evidente e palesemente incontrovertibile.

Come già in precedenza accennato, resta aperta, naturalmente, la possibilità per le Camere di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente della Repubblica, qualora si ritenessero lese nelle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, o di far valere - nei confronti di questi, ed in ipotesi, chiaramente, altrettanto estreme - la responsabilità, *ex art. 90* della Costituzione, cui il Capo dello Stato potrebbe forse reagire, prima ancora che difendendosi davanti alla Corte, sollevando a sua volta innanzi a quest'ultima conflitto tra poteri nei confronti dell'organo legislativo, sempreché non sia stato, nel frattempo, sospeso dalla carica.