



Matteo Terzi*

Contributo allo studio della controfirma governativa all'atto presidenziale di promulgazione della legge**

SOMMARIO: 1. Premesse metodologiche e impostazione della ricerca. – 2. Il valore dell'atto di promulgazione nel procedimento di formazione della legge. – 3. La controfirma e la sua conformazione all'interno del farsi dell'atto legislativo. Il fondamento positivo della controfirma governativa all'atto di promulgazione della legge: tra controfirma dei «*ministri proponenti*» e controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, sullo sfondo della validità dell'atto controfirmato. – 4. Congetturando intorno ad alcune questioni (solo) apparentemente problematiche e alle relative soluzioni: sul (paradossale) rifiuto del Governo (meglio: del Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo) di controfirmare l'atto presidenziale di promulgazione della legge. – 5. (Segue) Sull'assenza – o, analogicamente, sull'impedimento temporaneo – del Presidente del Consiglio dei ministri e sulle sue ripercussioni sulla controfirma governativa (soprattutto, con riguardo alla controfirma all'atto presidenziale di promulgazione di una legge di conversione di un decreto-legge in scadenza). – 6. Due ulteriori notazioni: sul significato delle espressioni «*atti che hanno valore legislativo*» e «*ministri proponenti*».

1. Premesse metodologiche e impostazione della ricerca

Sin dai primi anni Cinquanta del secolo scorso l'istituto della controfirma, chiave di volta del sistema di governo parlamentare, è stato oggetto di studio nella giuspubblicistica italiana, originando, nel corso della storia repubblicana, una copiosa produzione scientifica¹.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale e internazionale nell'Università degli studi di Pavia.

**Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ I primi studi, di epoca repubblicana, dedicati all'istituto della controfirma vengono pubblicati negli anni Cinquanta: per la particolare sistematicità che ne caratterizza le rispettive esposizioni, si segnalano la monografia di L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma, La Scienza, 1951, e quella di V. SICA, *La controfirma*, Napoli, Jovene, 1953. Ai primi anni Sessanta risale, invece, il noto studio sulla controfirma ministeriale di Carlo Esposito: C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 285 ss. (voce poi riprodotta, con integrazioni, in C. ESPOSITO, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, in C. ESPOSITO, *Capo dello Stato-Controfirma ministeriale*, Milano, Giuffrè, 1962, 59 ss.). In parte sopiti nei decenni successivi della storia costituzionale italiana, eccettuata l'opera monografica di M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, CEDAM, 1988, il dibattito sulla controfirma ha poi riassunto vigore a seguito della sentenza della Corte costituzionale 3 maggio 2006, n. 200, la quale ha sancito la riapertura della discussione scientifica in argomento, innescando una nutrita produzione dottrinale sulla configurazione della controfirma ministeriale per come teorizzata dalla Corte: *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *Capo dello Stato, Ministro controfirmante, Governo*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazgaroli*, I, Padova, CEDAM, 2007, 69 ss.; L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *Studi in onore di*

A fronte della pressoché continua attenzione riservata alla controfirma ministeriale, tuttavia, la sistemazione teorica dell'istituto ha sempre rivelato un minore interesse nei confronti dell'altro tipo di controfirma, vale a dire quella del Presidente del Consiglio dei ministri. Del resto, l'insufficienza dell'inquadramento dommatico al riguardo veniva notata già agli albori degli anni Ottanta, quando Antonio Ruggeri proponeva una prima analisi costituzionalistica sulla «controfirma del Premier»².

A qualche decennio di distanza dal contributo di Ruggeri, sembra doversi constatare la presenza, all'interno della letteratura costituzionalistica, di un terreno d'indagine altrettanto «indebitamente trascurato»: si tratta della controfirma governativa all'atto presidenziale di promulgazione della legge³.

Il presente saggio intende indagare proprio questa sfaccettatura dell'istituto della controfirma, offrendo, in particolare, una riflessione sulla controfirma apposta in calce all'atto dal Presidente del Consiglio.

A tal fine si rivelerà opportuno, preliminarmente, soffermarsi sul procedimento di formazione della legge, circoscrivendo l'analisi agli aspetti rilevanti per l'ambito della presente indagine. A un'attenta osservazione, infatti, è soltanto muovendo da una ricostruzione, ancorché per sommi capi, della progressione procedimentale dell'*iter* legislativo, degli organi costituzionali che ivi intervengono nonché della natura (o valore) degli atti rispettivamente posti in essere che sarà possibile affrontare, poi, la disamina del

Nicolò Lipari, I, Milano, Giuffrè, 2008, 877 ss; T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2006; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 settembre 2006; M. LUCIANI, *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 2007/2, 190 ss.; A. PUGIOTTO, *Castelli di carta sul potere di grazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 giugno 2006; G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006/3, 2005 ss.; M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 24 maggio 2006.

² Il riferimento è ad A. RUGGERI, *Struttura costituzionale del governo e «ragioni» della controfirma del Premier*, in *Quaderni costituzionali*, 1982/2, 338, il quale osservava, appunto, come fosse stato «indebitamente trascurato quel “tipo” di controfirma che è la controfirma del Presidente del Consiglio, la quale, pur laddove è stata occasionalmente trattata, non ha costituito oggetto di autonoma caratterizzazione funzionale rispetto alla controfirma ministeriale».

³ Una precisazione si rende sin da ora necessaria: nonostante la diversa opinione di alcuni Autori (si vedano, ad esempio, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, Giappichelli, 1999, 21, secondo il quale «la legge deve essere promulgata con decreto del Presidente della Repubblica», e A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 123, a parere del quale «La promulgazione [...] avviene mediante decreto del Presidente della Repubblica»), sembra che la promulgazione della legge non assuma la forma del decreto del Presidente della Repubblica bensì quella di un semplice atto presidenziale, il quale si limita a sostanziare la formula promulgativa relativa all'atto fonte che è oggetto di promulgazione (cfr., sul punto, V. ONIDA-A. D'ANDREA-G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano. Materiali e documenti*, Torino, UTET, 1990, 483). Una conferma dell'affermazione che precede è scorgibile, primariamente, nel titolo del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 («Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana»), il quale abbina la forma del decreto del Presidente della Repubblica alla sola emanazione (degli atti normativi governativi), limitandosi, con riferimento alle leggi, a parlare di «promulgazione». Sono, poi, le stesse formule di promulgazione degli atti normativi a fornire la riprova dell'assunto: disciplinando le «Formule di promulgazione delle leggi ordinarie dello Stato», Part. 1 del testo unico si esprime con le parole «La promulgazione delle leggi ordinarie dello Stato è espressa con la seguente formula: [...] Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge»; al contrario, Part. 3 del testo unico, nel disciplinare la «Formula di emanazione dei decreti normativi del Presidente della Repubblica», reca la significativa premessa «L'emanazione degli atti normativi, adottati con decreto del Presidente della Repubblica». È risaputo, poi, che la materia sia stata parzialmente erosa dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, la quale, con riguardo alle fonti-atto governative, riserva la forma del decreto del Presidente della Repubblica agli atti normativi secondari. Se ci si rifà alle leggi, però, le riflessioni che precedono conservano intatta la loro validità.

tema in discorso.

In fondo, è la lettura del testo costituzionale a consigliare di orientare il lavoro nei termini esposti: «*Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. – Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri atti indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri*», recita l'articolo 89 della Costituzione, riferimento positivo dal quale non può prescindere. Al contempo, il disposto della Carta repubblicana, nell'identificare il punto di partenza obbligato della riflessione, ne suggerisce altresì le linee di sviluppo: il periodo «*Gli atti che hanno valore legislativo [...] sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri*» rende ineludibile investigare il valore della promulgazione all'interno di «quel fascio di attività che menano all'atto»⁴ legislativo, in guisa da acclarare se – come di primo acchito si sarebbe indotti a inferire e come, in effetti, è stato da taluno scritto⁵ – la controfirma del Presidente del Consiglio all'atto presidenziale di promulgazione della legge rinvenga il proprio fondamento nel frammento testuale pocanzi riportato o se, piuttosto, esso vada ricercato altrove.

Soltanto quando si disporrà di una solida base positiva per la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto di promulgazione, si potrà trattare di alcune problematiche, e delle rispettive soluzioni, che è possibile congetturare tanto a livello teorico quanto a livello pratico.

Da ultimo, l'itinerario ermeneutico che si andrà percorrendo condurrà a lambire la vessata questione, tanto animata in dottrina, relativa alla semantica dell'espressione «*ministri proponenti*», impiegata dal dettato costituzionale dell'articolo 89, comma primo: difatti, proprio la prospettiva mostrata dal binomio “legge (e sua promulgazione)-controfirma governativa” sembra poter fornire una suggestiva chiave alternativa per leggere gli articoli 89 e 90 della Carta, riconducendo a sistema, senza forzare oltremodo la lettera delle disposizioni costituzionali, i due principi cardine della irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica e della controfirma di un membro del Governo quale condizione formale di validità dell'atto presidenziale.

2. Il valore dell'atto di promulgazione nel procedimento di formazione della legge

Costituendo la promulgazione un atto che s'inserisce in una sequenza di atti preordinati alla integrazione della fattispecie legislativa, completa di tutti gli elementi necessari alla sua perfezione, prima, ed efficacia, dopo, la corretta individuazione del suo valore non può che

⁴ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 7.

⁵ Che l'atto di promulgazione sia controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri «per espressa disposizione» dell'art. 89, co. secondo, Cost. è stato sostenuto, ad esempio, da V. ONIDA-A. D'ANDREA-G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano. Materiali e documenti*, cit., 483 (è evidente, ma conviene comunque chiarirlo, che il richiamo alla «espressa disposizione» sottintende il collegamento tra la controfirma in parola e la proposizione della Costituzione «*Gli atti che hanno valore legislativo*»). Che l'art. 89 Cost. preveda direttamente che ogni legge promulgata debba essere controfirmata dal Presidente del Consiglio dei ministri è conclusione che si ricava anche dalle costruzioni teoriche di P. BONETTI, *Art. 73*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, 1405, e di S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, Giuffrè, 1955, 449.

compiersi esaminando le coordinate costituzionali del procedimento di formazione di quella fattispecie.

Indubbiamente, è all'interno di quel procedimento formativo che la promulgazione, in modo necessario, si situa: la Costituzione, là dove disciplina «*La formazione della legge*»⁶, configura infatti la legge come fattispecie alla formazione della quale contribuisce, certamente, anche la promulgazione. Dal dirimente osservatorio della sistematica costituzionale, quindi, ben può dirsi che l'atto di promulgazione *afferisce* alla funzione legislativa⁷.

Quel che, invece, appare incerto, è se dall'afferenza dell'atto di promulgazione alla funzione legislativa possa evincersi anche il *valore* legislativo di quell'atto. Se, in altri termini, l'inclusione della promulgazione tra gli atti del procedimento formativo della legge consenta di concludere per il valore legislativo della stessa.

Tralasciando il suo contenuto sostanziale, affinché un atto abbia, almeno formalmente, valore legislativo sembra necessario, se non che lo stesso promani dall'organo che è direttamente titolare della funzione legislativa⁸, quantomeno che esso rappresenti esercizio della funzione legislativa⁹. E, perché possa dirsi esercitare funzione legislativa, quell'atto deve contribuire al perfezionamento dell'atto che rappresenta il prodotto finale di quell'esercizio; sì che, senza l'intervento di quell'atto, espressione di un organo che agisce nell'esercizio della funzione legislativa, l'atto normativo finale non potrebbe dirsi giuridicamente esistente nell'ordinamento.

Escluso che la promulgazione sia un atto legislativo, dal momento che, evidentemente, non promana dall'organo titolare della funzione legislativa, per comprendere se siano invece soddisfatte quelle altre condizioni che legittimerebbero l'ascrizione della stessa agli «*atti aventi valore legislativo*» occorre esplorare, appunto, la progressione procedimentale che, nel suo dipanarsi, dà forma alla funzione legislativa, concretizzando l'atto “legge”; progressione la quale, a sua volta, è intimamente connessa alla conformazione costituzionale che la Carta repubblicana ha inteso accordare alla funzione legislativa statutale.

Il punto di partenza della riflessione è imposto allora, inevitabilmente, dall'articolo 70 della Costituzione, che, con l'affermare «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*», individua nei due rami del Parlamento i depositari, con eguali poteri, della funzione legislativa statutale, plasmando un bicameralismo di tipo paritario. La ragione di una siffatta previsione è agevolmente individuabile nella particolare natura delle due Camere, le quali entrano a comporre quell'unico organo costituzionale dell'ordinamento repubblicano, qual

⁶ Precisamente, alla sezione II del titolo I della parte II.

⁷ Come sostengono, peraltro, S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, UTET, 1996, 46.

⁸ In tal caso, piuttosto che di “atto avente valore legislativo”, deve parlarsi, più correttamente, di “atto legislativo”. Del resto, la legge (formale ordinaria), prodotto dell'organo titolare della funzione legislativa, è sostantivo che non abbisogna certo di essere enfatizzato di modo che ne venga evidenziato il suo valore legislativo: la legge è, per definizione, un atto legislativo; anzi, quantomeno teoricamente, è l'atto legislativo per eccellenza. Pertanto, già sul piano semantico, l'espressione “legge (atto) avente valore legislativo” integrerebbe una tautologia.

⁹ Cfr. S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 29, il quale afferma che la natura legislativa di un atto presuppone il suo collegamento con il potere legislativo.

è il Parlamento, direttamente e pluralisticamente rappresentativo della sovranità popolare.

Dalla conformazione costituzionale della funzione legislativa consegue, poi, il paradigma teorico generale che configura la legge – intesa quale legge formale ordinaria – quale «atto complesso eguale»¹⁰, derivante dal concorso di due attività parimenti determinanti e costitutive dell'atto¹¹: le concordi manifestazioni di volontà legislativa espresse, nelle rispettive e autonome deliberazioni, dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica.

La semplice applicazione di tale ricostruzione dottrinale alla sequenza procedurale dell'*iter legis*, nella sua struttura fondamentale e indefettibile scandita dalla sistematica costituzionale¹², consente di isolare, individuandolo, il momento perfettivo della legge: è l'approvazione «*con votazione finale*» (articolo 72, comma primo, della Costituzione) di un progetto di legge nel medesimo testo da parte delle due Camere a determinare, sotto il profilo formale, la trasformazione di quel progetto di legge in una legge perfetta, giuridicamente esistente come «fattispecie corrispondente allo schema fissato dall'ordinamento per l'atto di questo *nomen juri*» e «come atto legislativo potenzialmente produttivo degli effetti da esso stabiliti»¹³. Non a caso la dottrina più avveduta,

¹⁰ In proposito si vedano i seguenti Autori: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1972, 375; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1955, 372; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1951, 492 e 494; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, CEDAM, 1976, 751; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Bologna, Zuffi, 1949, 92; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, 339.

¹¹ Come osserva L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, cit., 124, rifacendosi all'elaborazione teorica di S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principii generali*, Padova, CEDAM, 1937, 230 e ss., «per aversi atto complesso è necessario che sussista identità del contenuto e unità del fine delle diverse volontà che si fondono» per la soddisfazione di un unico e solo interesse. L'Autore soggiunge, poi, che per «atti complessi *uguali*» si intendono quegli atti in cui «le volontà [che concorrono alla formazione dell'atto complesso] hanno il medesimo valore giuridico» (p. 125).

¹² Perimetrando la disamina alle fasi costituzionalmente necessarie de «*La formazione della legge*», e senza approfondirsi nella individuazione delle – sia pur limitate – differenziazioni che caratterizzano lo sviluppo procedimentale con riguardo alle tre sedi di lavoro delle commissioni parlamentari, è possibile individuare le seguenti: (i) iniziativa legislativa *ex art. 71 Cost.*; (ii) esame istruttorio in commissione *ex art. 72, co. primo, Cost.*; (iii) esame in Assemblea *ex art. 72, co. primo, Cost.*; (iv) approvazione articolo per articolo *ex art. 72, co. primo, Cost.*; (v) approvazione con votazione finale *ex art. 72, co. primo, Cost.*; (vi) promulgazione da parte del Presidente della Repubblica *ex art. 73, co. primo, Cost.*; (vii) pubblicazione ed entrata in vigore *ex art. 73, co. terzo, Cost.*

¹³ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 241 e 242.

Per vero, nel corso della storia repubblicana si è registrata una «anomalia costituzionale piuttosto notevole» – come è stata icasticamente definita da G.F. CIAURRO, *Il ruolo del governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1996/4, 833 –, che merita di essere qui brevemente ricordata. Il disegno di legge sull'obiezione di coscienza (A.S. X/2941, recante «*Nuove norme in materia di riconoscimento dell'obiezione di coscienza per i cittadini che abbiano effettuato o stiano effettuando il servizio militare*»), oggetto di rinvio del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 Cost., non venne poi ripreso in esame dalle Camere per una nuova approvazione a causa del pressoché contestuale scioglimento delle Camere della X legislatura. E così, a seguito dello scioglimento, «quel progetto di legge, approvato in identico testo da entrambe le Camere, non è mai divenuto legge [perfetta ed efficace]». A prima vista, questa vicenda potrebbe integrare un argomento contrario alla tesi, qui sostenuta, secondo la quale una legge sarebbe perfetta quando approvata in identico testo dalle due Camere. Purtuttavia, come nota l'Autore, si è trattato di «una eccezione al principio per cui, quando una determinata proposta sia approvata in identico testo da entrambe le Camere, diventa legge, laddove normalmente l'eventuale veto sospensivo del Presidente della Repubblica ha soltanto un effetto, appunto, di sospensione della promulgazione»; eccezione che, proprio in ragione del suo rappresentare una «anomalia costituzionale piuttosto notevole», deve essere confinata nell'alveo della singolarità. Peraltro, a conforto della tesi della perfezione della legge con la (sola) identica deliberazione delle Camere sul medesimo testo, è significativo ricordare come, per rimediare alla situazione eccezionale che si era venuta a creare, si fece ricorso in quella occasione a una interpretazione estensiva del cosiddetto *repechage* (dei progetti di legge decaduti con la fine della legislatura), previsto dai regolamenti parlamentari. In particolare, tramite un parere espresso dalla Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica, fu stabilito che ai provvedimenti legislativi rinviati dal capo dello Stato alle Camere ai sensi dell'art. 74

nell'approfondire il procedimento legislativo, accosta alla suddetta fase l'aggettivo «perfettiva», con il che rimarcandosi il valore della fase stessa entro il procedimento¹⁴.

Le considerazioni sinora svolte, muovendo dall'articolo 70 della Costituzione e focalizzando conseguentemente il momento di perfezione della legge, consentono di avanzare due notazioni di principio: (i) il Presidente della Repubblica non partecipa all'esercizio della funzione legislativa; (ii) la promulgazione è atto estrinseco al perfezionamento dell'atto legislativo.

Se, poi, ci si addentra nell'analisi del testo costituzionale, quelle preliminari notazioni paiono trovare ulteriore conforto. Valorizzando, invero, il significato di alcune disposizioni contenute tra le pieghe della Carta fondamentale della Repubblica, nonché di alcune scelte sostanziali dalla stessa operate, è possibile estrapolare i seguenti ulteriori argomenti a sostegno della tesi proposta: (i) un argomento *letterale*; (ii) un argomento *storico*; (iii) un argomento *sostanziale*. Anche tali argomenti, peraltro, derivano tutti, direttamente o indirettamente, dalla conformazione costituzionale conferita alla funzione legislativa statutale.

(i) *Argomento letterale*. La formulazione dell'articolo 73, comma primo, della Costituzione («Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione»), nell'anteporre sintatticamente il lemma «leggi» alle parole «sono promulgate dal Presidente della Repubblica», consente di argomentare che la promulgazione è compiuta dal capo dello Stato quando il Parlamento ha già provveduto a esercitare il potere legislativo ponendo in essere un atto che ha tutti gli elementi costitutivi per essere riconosciuto dall'ordinamento giuridico come «legge»¹⁵.

(ii) *Argomento storico*. Il raffronto diacronico tra le attribuzioni di cui risultano rispettivamente investiti in seno al procedimento legislativo il Presidente della Repubblica, «capo dello Stato» nell'ordinamento repubblicano (articolo 87, comma primo, della Costituzione), e il Re, «Capo Supremo dello Stato» nell'ordinamento monarchico (articolo 5 dello Statuto del Regno), porta a emersione la differente scelta di fondo che connota, sul punto, i due ordinamenti. Diversamente da quanto prevede la vigente Costituzione, lo Statuto del Regno richiedeva l'intervento del «Capo Supremo dello Stato» per il conseguimento della perfezione dell'atto legislativo¹⁶. Nell'assetto della forma di governo delineato dallo

Cost. e non oggetto di nuova deliberazione, essendo essi già stati approvati da entrambi i rami del Parlamento, fosse applicabile il combinato disposto degli artt. 74, co. 2, e 81, co. 3, del Regolamento del Senato, così da consentirne la conservazione nella legislatura successiva. Analogo fu, inoltre, il parere espresso dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati. Pertanto, il progetto di legge in questione venne riscritto d'ufficio all'ordine del giorno generale della Camera neoeletta nella nuova legislatura (XI). Per approfondimenti, nonché per gli estremi dei pareri espressi dalle Giunte per il regolamento delle due Camere, si fa rinvio a V. DI CIOLO -L. CIAURO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 685, nota 148.

¹⁴ Così, sempre, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 242.

¹⁵ Similmente anche A. TESAURO, *La promulgazione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, 203, il quale rileva che «l'oggetto della promulgazione è la legge, non un atto che non è ancora legge in mancanza di uno qualunque degli elementi indispensabili per la sua esistenza giuridica».

¹⁶ Come nota S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1943, 310 e 316, «La legge è un atto complesso, alla cui formazione partecipano con diverse manifestazioni di volontà [...] la Corona e le Camere» (p. 310); «un atto complesso *uguale*, nonostante che la competenza di ciascuno di questi tre organi presenti delle diversità in parecchi punti, che però non riguardano i caratteri essenziali del loro consenso» (p. 316).

Statuto, infatti, il Re godeva non solo di un potere di promulgazione della legge ma anche, collegato al primo, di un potere di sanzione¹⁷, ossia di approvazione della legge già approvata dalle Camere, con eguale efficacia, almeno sotto l'aspetto giuridico, alla loro, differendone soltanto perché non accompagnata dalla facoltà di presentare proposte emendative¹⁸: ciò implicava che il Re fosse necessariamente compartecipe della titolarità dalla funzione legislativa¹⁹. Non a caso, è con riferimento a tale situazione che gli articoli 32⁰ e 56²¹ dello Statuto facevano menzione di «*tre poteri legislativi*». Ebbene, nella prospettiva storica succintamente tracciata, proprio l'argomento della non trasposizione, da parte della Costituzione repubblicana, dell'istituto della sanzione nella nuova intelaiatura costituzionale²² – conformemente peraltro ai principi costituzionali tipici di una Repubblica a forma di governo parlamentare – valida la tesi qui proposta²³.

¹⁷ Disponeva l'art. 7 dello Statuto del Regno: «*Il Re solo sanziona le leggi, e le promulga*». All'epoca dello Statuto, dunque, l'intervento del monarca nei confronti della legge era duplice, manifestandosi sia con la *sanzione* (potere del Re in quanto organo legislativo) che con la *promulgazione* (potere del Re in quanto Capo Supremo dello Stato).

¹⁸ È sempre S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 316, a rilevare quanto segue: «*La sanzione del Re [...] è l'atto che, mentre ricapitola quelli precedenti, perfeziona la legge, la quale comincia ad aver vita con esso. La sanzione è dunque, nel medesimo tempo, approvazione della legge, analoga all'approvazione delle Camere, e riassunzione di queste tre approvazioni: anche per questo motivo, essa non può, quindi, aver luogo prima dell'approvazione concorde delle Camere. [...] Come l'approvazione delle Camere, è inoltre atto positivo, che concorre alla formazione della legge, in modo che il suo diniego non può considerarsi come un semplice veto. Non implica, però, nella Corona la facoltà di emendamento*».

¹⁹ In senso analogo si veda anche L. ROSSI, *Scritti vari di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 1939, 63, dove si afferma che «*E' volgarmente noto che il Capo dello Stato partecipa al potere legislativo, riguardato come funzione, con l'iniziativa e con la sanzione delle leggi nelle monarchie*». Che la sanzione manifesti la «partecipazione del Re al processo legislativo» è convinzione espressa altresì da C. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VII, Torino, UTET, 1938, 724.

Nella prassi costituzionale statutaria, peraltro, la sanzione regia fu negata soltanto in due occasioni, come riferiscono E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, 82, e G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Napoli, Jovene, 1985, 223: nel 1869 il Re, Vittorio Emanuele II, non sanzionò il progetto di legge che accordava la cittadinanza agli italiani delle province non ancora unificate al Regno d'Italia; nel 1891 il Re, Umberto I, negò la sanzione al progetto di legge di approvazione dei trattati conclusi con la Bolivia e con il Messico, divenuti nulli in seguito al mancato scambio delle ratifiche. Ma il fatto che nella prassi il rifiuto di dare la sanzione alla legge fu opposto di rado non infirma in alcun modo la morfologia costituzionale del Re, il quale partecipava all'esercizio della funzione legislativa al pari delle Camere.

²⁰ «*Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re, e da due Camere; il Senato, e quella dei Deputati*».

²¹ «*Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione*».

²² In seno all'Assemblea Costituente, quando si trattò di esaminare la disciplina della promulgazione, si discusse molto sulla tematica, più generale, del contenuto e della natura delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nell'ambito della funzione legislativa statale. Alla fine, come ricorda P. BONETTI, *Art. 73*, cit., 1404, prevalse l'orientamento «di chi (Mortati, Ruini, Tosato) non accettava di inserire la sanzione tra le attribuzioni presidenziali ritenendo contraddittorio attribuire al Capo dello Stato nell'ambito di una forma di governo parlamentare una funzione interna al procedimento legislativo e un suo intervento attivo». Venne invece respinto quell'orientamento che, viceversa, voleva «prevedere anche nella Costituzione repubblicana che mediante la sanzione il Presidente della Repubblica partecipasse alla funzione legislativa al pari delle Camere» (p. 1404). Anche questa breve panoramica sui lavori della Costituente, confermando la volontà storica di edificare il ruolo del capo dello Stato nel nuovo ordinamento repubblicano sulla certezza della non partecipazione del medesimo alla funzione legislativa e al suo esercizio, dà vigore alla tesi proposta nel corpo del testo.

²³ Peraltro, che la promulgazione non rappresentasse, già nell'orizzonte del farsi dell'atto legislativo disegnato dalla «*Legge fondamentale*» del Regno, un completamento dello stesso procedimento legislativo e che, di conseguenza, il Re non vi procedesse come organo del potere legislativo era conclusione che Santi Romano (S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 318) traeva proprio dalle risultanze – più sopra accennate – cui era approdato circa la natura dell'atto della sanzione regia: «Talvolta si è [...] sostenuto che [...] il Re vi proceda [s'intende, alla promulgazione] come organo del potere legislativo. Tale opinione si fonda principalmente sul rilievo che, prima della promulgazione, ci sarebbero non la legge, ma solo tre atti diversi e disgiunti (le approvazioni delle due Camere e la sanzione), e per dar vita alla legge occorrerebbe riunirli e riassumerli, il che sarebbe compito della promulgazione. Ciò però non è esatto. Tale riassunzione

(iii) *Argomento sostanziale*. A ben guardare, poi, quelle due notazioni di principio ricavate da un primo approccio al testo costituzionale trovano altresì conferma nella previsione dell'articolo 74, comma secondo, della Costituzione²⁴: qualora le Camere, a seguito dell'esperimento del potere presidenziale di rinvio con richiesta di riesame, riapprovino la legge nello stesso testo, mantenendo ferma la propria volontà legislativa, il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgare²⁵. Né varrebbe addurre, per sostenere un potere di partecipazione del capo dello Stato alla determinazione del contenuto della legge, il fatto che, a seguito dell'attivazione del potere di rinvio, l'articolato dell'atto possa essere variato esattamente nei termini indicati nel messaggio presidenziale: anzitutto, perché, sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale, la seconda eventuale deliberazione delle Camere è anch'essa riservata, come la prima, a queste ultime, senza che sussista alcun vincolo di conformarsi alle indicazioni od osservazioni del Presidente²⁶; correlativamente, perché l'eventuale positivo condizionamento conseguito dal messaggio si dispiegherebbe soltanto in via mediata, attivando l'autonoma determinazione dell'organo cui è riservata la

è già fatta con la sanzione, che non importa soltanto approvazione della legge, ma è approvazione di essa e insieme fusione delle due predette approvazioni con quest'ultima».

²⁴ Il ritenere l'art. 74, co. secondo, Cost. un *argomento sostanziale* a supporto delle due notazioni di principio che si sta procedendo a validare [(i) il Presidente della Repubblica non compartecipa all'esercizio della funzione legislativa; (ii) la promulgazione è atto estrinseco al perfezionamento dell'atto legislativo] spinge inevitabilmente verso la non condivisione della tesi di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – La formazione delle leggi. Tomo I, 1. Art. 70-74*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1985, 192, secondo il quale «la possibilità del rinvio presidenziale, sia pure [...] motivatamente e per una sola volta, fa sì che sopravviva nella promulgazione un elemento di partecipazione alla funzione legislativa». Precisamente, dall'affermazione che il rinvio costituisce una «forma di [partecipazione]-collaborazione al processo di formazione della legge» l'Autore ritiene di poter dedurre che una medesima forma di partecipazione-collaborazione debba essere affermata anche nel caso della promulgazione, dal momento che, diversamente argomentando, si porrebbe alla «implicita contraddizione» di dover affermare «che il Presidente collabora soltanto quando nega e compie viceversa un atto puramente esecutivo quando, in definitiva affermando, promulga» (p. 192). Questa affermazione non può, tuttavia, essere accolta: invero, il sostenere, come si dirà, che il rinvio presidenziale – così come è, del resto, per tutti gli atti presidenziali che afferiscono al procedimento legislativo – non concreti una compartecipazione del Presidente della Repubblica all'esercizio della funzione legislativa erode la «implicita contraddizione» rilevata dall'Autore.

Va detto, per vero, che in un passo del commento l'Autore sembra sfumare la propria posizione, esplicitando che, con il riferirsi al concetto di «partecipazione», egli non intende affermare che il Presidente concorra alla discussione-contrattazione della volontà legislativa dell'organo deliberante ma che, più correttamente, concorra alla eventuale riforma di una volontà già formata, prospettando le proprie opinioni ma senza attivamente discutere e mediare, e «condizionando comunque la validità dell'atto a che la volontà che lo ha prodotto sia ripetuta». Se queste riflessioni possono essere condivise, nondimeno si reputa che la posizione costituzionale del capo dello Stato, nonché la conformazione costituzionale che la Carta del 1948 ha inteso attribuire alla funzione legislativa statale, non consentano di abbinare agli atti posti in essere dal medesimo il concetto di «partecipazione alla funzione legislativa», come invece parimenti si legge nell'opera dell'Autore.

²⁵ Di «obbligo di procedere alla “promulgazione”» allorché le Camere abbiano approvato nuovamente la legge parla C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 756.

Pertanto, come affermano S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 47 e 48, può dirsi che l'art. 74 Cost. preveda «un controllo con effetto sospensivo dell'atto legislativo, superabile da una ribadita volontà dell'organo titolare della funzione attiva» (p. 47). Proprio perché estraneo alla funzione legislativa, direttamente assegnata dalla Costituzione ad altro organo, il Presidente della Repubblica «può [...] far valere la propria influenza, sospendendo un atto e richiamando la tutela di quei valori [costituzionali] che gli appaiono pregiudicati, ma di fronte alla ribadita volontà dell'organo attivo dovrà poi garantire l'emanazione dell'atto, proprio perché così facendo garantisce il rispetto delle attribuzioni di funzioni volute dalla Costituzione» (p. 48).

²⁶ Sembra quindi che, come afferma C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 756, l'efficacia dell'atto di rinvio si esaurisca nella «riapertura dell'iter procedimentale», non potendo esso vincolarne anche lo sviluppo sostanziale successivo.

titolarità della funzione legislativa²⁷. Parimenti, non costituisce un consistente argomento a confutazione dell'argomentazione qui proposta l'esistenza del caso-limite, di scolastica sostanza, in presenza del quale il capo dello Stato, pur a fronte della riapprovazione della legge nel testo originario, è tenuto comunque a non promulgare – con la contestuale elevazione del conflitto di attribuzione che ne consegue dinanzi alla Corte costituzionale –, che è quello in cui la promulgazione della legge, a cagione del suo contenuto, integri alto tradimento o attentato alla Costituzione²⁸.

(iv) *Argomento strutturale*. Al di là degli argomenti estrapolati dall'analisi della trama della Legge fondamentale, già di per sé sufficientemente persuasivi, un quarto e ultimo argomento che conforta le due notazioni di principio che si è dietro esplicitate si coglie nella struttura della formula promulgativa concretata nell'atto (di promulgazione) medesimo. Struttura la quale, secondo la disciplina positivamente dettata²⁹, consta dei seguenti tre elementi: (i) l'accertamento, quale *presupposto* della promulgazione³⁰, della sussistenza e della identità della volontà legislativa delle due Camere («*la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato*»), espressa mediante l'approvazione della legge ed esternata nei cosiddetti *messaggi* delle rispettive Presidenze³¹; (ii) la manifestazione della volontà del

²⁷ Anche sotto questo profilo, non possono non richiamarsi le considerazioni di S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 48: muovendo dalla ferma estraneità del Presidente della Repubblica alla funzione (legislativa) attiva, gli Autori osservano che «l'atto di controllo [del capo dello Stato] può produrre effetti di modificazione dell'atto controllato solo in via secondaria e indiretta, in quanto attivi la determinazione dell'organo e della funzione attiva».

²⁸ Che il capo dello Stato, di fronte alla situazione estrema di una legge riapprovata in seguito al rinvio presidenziale, debba – o, quantomeno, possa – rifiutare la promulgazione per evitare di integrare, con la propria condotta, uno dei reati previsti dall'art. 90, co. primo, Cost., salvo il definitivo giudizio della Corte costituzionale nella forma del conflitto di attribuzione tra le Camere e il Presidente stesso e salva la possibilità – non escludibile su di un piano teorico – che si possa dare l'abbrivio al procedimento per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (per il reato di attentato alla Costituzione, laddove nell'illegittimo rifiuto di promulgazione sia riscontrabile l'elemento soggettivo del dolo), è affermazione largamente diffusa in dottrina. Cfr., per tutti, S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, 105, il quale evidenzia che «In applicazione del principio generale secondo cui nessuno può essere obbligato a compiere atti che determinano in capo al soggetto agente una responsabilità giuridica, il Presidente della Repubblica è tenuto a non promulgare leggi che, per il loro contenuto globale o parziale, configurino gli estremi dell'alto tradimento o dell'attentato alla Costituzione»; analoghe considerazioni sono ripetute dall'Autore anche per l'ipotesi in cui il capo dello Stato, a seguito dell'esercizio del potere di rinvio, si ritrovi dinanzi alla riapprovazione, nel testo originario, della legge fatta precedentemente oggetto di rinvio (p. 105).

²⁹ Le formule di promulgazione delle leggi ordinarie dello Stato sono scolpite all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, recante «*Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*».

³⁰ Che l'accertamento della identica volontà espressa dalle Camere costituisca, come si è sostenuto, il *presupposto* della promulgazione è affermazione che può indirettamente trarsi dalla previsione contenuta nell'art. 70 Cost.: invero, tanto nella ipotesi, più di scuola che reale, in cui un testo sia stato approvato da una sola delle due Camere, quanto in quella, maggiormente verosimile, in cui una Camera abbia approvato un testo parzialmente diverso da quello approvato dall'altra, si tratterebbe di testi da ritenersi semplicemente delle “non leggi”, giacché non risultanti dal collettivo esercizio della funzione legislativa da parte delle due Camere del Parlamento, e perciò non sottoponibili a promulgazione; promulgazione che, quand'anche per ipotesi avvenisse, non potrebbe certo sanare quei vizi. In quanto “non leggi”, poi, si potrebbe persino supporre – senza avventurarsi in ulteriori considerazioni, che spingerebbero inevitabilmente al di fuori dell'orbita del presente lavoro – l'impossibilità di azionare lo strumento del rinvio di cui all'art. 74 Cost., che sembra presupporre la perfezione della «legge».

³¹ Il testo legislativo definitivamente approvato viene esternato dal Presidente della Camera o del Senato mediante un atto chiamato *messaggio*, che costituisce «l'unica forma di esternazione della volontà legislativa di una Camera», riconducendo «un po' la figura del suo Presidente a quella di uno *Speaker*». Il Presidente, infatti, «parla per la Camera che presiede mediante il “messaggio”, con il quale comunica ad un destinatario l'avvenuta approvazione di un progetto di legge». Se il progetto di legge è stato approvato in seconda lettura da una Camera, e in questa seconda lettura è stato

Presidente della Repubblica di procedere alla promulgazione («*il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge*»), (iii) ed infine l'ordine di esecuzione diretto ad assicurare la piena operatività ed esecutorietà della legge («*la presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato*»)³².

Ora, se si ripone mente alle condizioni la cui presenza, come si è detto, appare necessaria per potersi affermare il valore legislativo di un atto, l'impianto argomentativo che si è cercato di costruire con l'esposizione degli argomenti *letterale* (i), *storico* (ii), *sostanziale* (iii) e *strutturale* (iv), nel confermare la non compartecipazione presidenziale all'esercizio della funzione legislativa e l'estraneità dell'atto di promulgazione rispetto al momento perfetto della legge, non può che condurre verso una conclusione: oltre a non potersi ritenere un atto legislativo, la promulgazione non può nemmeno ascrivere agli «*atti aventi valore legislativo*».

Sebbene questo aspetto non interessi propriamente il presente lavoro, una volta escluso il carattere legislativo della promulgazione sorge quasi spontaneo, per completezza di riflessione, spingersi a chiedersi quale sia il valore, nonché la funzione, di tale atto presidenziale nel procedimento di formazione della legge³³.

Le attribuzioni costituzionalmente assegnate agli organi che intervengono in detto procedimento inducono a ipotizzare che la promulgazione consista in un atto

approvato un testo identico a quello approvato dall'altra Camera in prima lettura, allora il destinatario del *messaggio* è il Governo, il quale provvede a inviarlo al Presidente della Repubblica ai fini della promulgazione: le partizioni citate sono opera di G.F. CIAURRO, *Il ruolo del governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., 832 e ss.

³² La tripartizione degli elementi costitutivi dell'atto di promulgazione è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 7 ottobre 1983, n. 321 (*Considerato in diritto*, punto n. 4).

³³ Sulla natura giuridica dell'atto di promulgazione differenti opinioni, formatesi in tempi diversi, sono state espone dalla dottrina, che ha attribuito all'atto ora carattere *giurisdizionale* (così accentuando la sua funzione di accertamento della volontà espressa dalle Camere nonché della regolarità del processo formativo, ma senza considerare, tuttavia, che tale accertamento costituisce solo il presupposto della promulgazione), ora carattere *legislativo* (rimarcandosi che la promulgazione sarebbe una dichiarazione esterna della legge, necessaria per la validità e non per la efficacia della medesima; tesi, questa, sostenibile, sebbene non condivisibile, nell'ordinamento monarchico italiano in ragione dell'intima connessione fra la sanzione e la promulgazione, che venivano espresse in un unico decreto regio, ma oggi nettamente respingendosi alla luce della chiara lettera dell'art. 70 Cost., nonché delle considerazioni sviluppate nel corpo del testo, non sussistendo più nell'attuale ordinamento il presupposto della partecipazione del capo dello Stato all'esercizio della funzione legislativa), ora, infine, carattere *esecutivo* (ponendosi in risalto che la promulgazione, quale primo atto di esecuzione della legge, determina l'obbligatorietà di tutti gli altri successivi, sia delle autorità subordinate che dei cittadini). L'essenza delle tre tesi enunciate è efficacemente riassunta da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 390, e da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 758, cui pertanto si è attinto per la riportata sinossi delle posizioni dottrinali in materia.

Quanto alla ragione del fiorire di così tante e disparate opinioni sulla qualificazione della promulgazione, è da condividere la prospettazione di S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 101, che la riconduce, tra l'altro, alla «tendenza [...] a dare veste di categoria generale ad istituti del diritto positivo che siano accomunati dallo stesso *nomen iuris*. Operazione impeccabile quando all'identità di denominazione corrispondono gli stessi elementi sostanziali caratterizzanti un istituto in tempi e in ordinamenti diversi e quando i diversi ambiti di riferimento (l'ordinamento nel quale di volta in volta si riscontra quell'istituto) siano in linea di massima omogenei. Operazione utopistica e di scarsa utilità quando le due indicate condizioni non sussistono». Questa seconda ipotesi, prosegue l'Autore, «ricorre a proposito della promulgazione della legge ad opera del Capo dello Stato, poiché tale istituto assume significati e valori diversi a seconda che lo si consideri, ad esempio, nell'ambito di un ordinamento monarchico o repubblicano e a seconda della specifica e diversificata posizione che può essere attribuita in concreto al singolo monarca o al singolo Presidente della Repubblica» (pp. 101 e 102).

materialmente esecutivo³⁴. Nel senso non già che concretizzi un atto di esecuzione – di pertinenza del potere esecutivo, al quale il Presidente della Repubblica è indubbiamente estraneo –, quanto nel senso che costituisca la fonte dell'obbligo di esecuzione³⁵; fonte scaturente dall'attività, obbligatoria per previsione costituzionale³⁶, che il capo dello Stato pone in essere nella sua qualità di supremo coordinatore e controllore dell'attività dei diversi organi costituzionali. Sotto questo aspetto, può concordarsi con chi, riferendosi alla promulgazione, ritiene che la dichiarazione provenga dal Presidente della Repubblica, capo dello Stato, «per sottolineare che la legge proviene da tutto lo Stato, e non dalla maggioranza del Parlamento, e quindi per dare ad essa maggiore solennità e autorevolezza»³⁷.

All'interno della serie procedimentale tesa alla formazione della fattispecie legislativa, la promulgazione assolve la funzione di conferire efficacia alla legge formalmente perfetta, di modo che questa divenga «effettivamente produttiva degli effetti che ad essa [...] si ricollegano»³⁸. Integrando una «condizione preliminare all'acquisto dell'efficacia da parte dell'atto legislativo»³⁹, la promulgazione si iscrive, tradizionalmente, nella fase «integrativa dell'efficacia» della medesima⁴⁰.

³⁴ Sostengono la natura meramente esecutiva e non già legislativa della promulgazione anche L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, cit., 59, ed E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, II, Padova, CEDAM, 1981, 295. Di attività «di esecuzione della Costituzione» riferiscono, invece, C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica: I (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2002, 10, e A. TESAURO, *La promulgazione*, cit., 205.

³⁵ Similmente C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 759.

³⁶ Tra i tanti, qualificano la promulgazione delle leggi come atto presidenziale «obbligatorio» o «dovuto» i seguenti Autori: G.F. CIAURRO, *Il ruolo del governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., 833; S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 104; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica: I (Diritto costituzionale)*, cit., 8; A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IX, Torino, UTET, 1963, 643. Chiaramente, la promulgazione è «atto dovuto» in presenza di tutti i presupposti costituzionalmente previsti affinché la legge sia tale: al riguardo, si vedano le considerazioni riportate alla nota 30.

Come si è detto, l'esercizio da parte del Presidente della Repubblica del potere di rinvio della legge alle Camere per una nuova deliberazione, ai sensi dell'art. 74 Cost., non inficia il carattere sostanzialmente obbligatorio dell'atto di promulgazione. Non a caso, riferendosi all'esercizio di tale potere, S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 104, parla di «limite relativo» alla doverosità della promulgazione, dal momento che esso sospende temporalmente il carattere di doverosità della promulgazione ma non lo elide del tutto: invero, l'eventuale nuova deliberazione delle Camere rende nuovamente operativo il dovere di promulgare.

³⁷ Così G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Torino, Zanichelli, 2017, 236, e, in termini sostanzialmente analoghi, V. SICA, *La controfirma*, cit., 106.

³⁸ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 241.

³⁹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958/2, 249.

⁴⁰ In questo senso, anzitutto, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 242. Più di recente, invece, si richiamano i seguenti Autori: M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, 2017/2, 9, il quale, riprendendo il *Contributo* di Serio Galeotti, ritiene che la promulgazione resti «estranea alla fase costitutiva della legge» e si collochi in quella «integrativa dell'efficacia»; D. GALLIANI, *Il capo dello stato e le leggi*, I, Milano, Giuffrè, 2011, 169, secondo cui la promulgazione è un istituto «che interviene nella fase integrativa dell'efficacia e non in quella di perfezione della legge».

Parimenti a quanto si è evidenziato per la fase «perfettiva» del procedimento, anche qui l'utilizzo della locuzione «integrativa dell'efficacia», impiegata per descrivere tale fase procedimentale, disvela il valore della stessa all'interno della sequenza dell'*iter* legislativo.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 7 ottobre 1983, n. 321, ha avuto modo di rilevare che la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica «non costituisce soltanto il presupposto della successiva pubblicazione, la quale viene attuata attraverso una serie di operazioni (il c.d. “visto”, l'inserzione nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, e la pubblicazione, propriamente detta, nella Gazzetta Ufficiale)», ma «attribuisce altresì immediata efficacia, o se si vuole “esecutorietà” (che si distingue dalla obbligatorietà “erga omnes” conseguente alla

Attraverso questo atto il Presidente della Repubblica si limita ad accertare la regolare fusione dei due consensi legislativi, dichiarandola esternamente e integrandone l'efficacia⁴¹. In questa prospettiva funzionale, l'attribuzione di detta competenza all'organo che non compartecipa all'esercizio della funzione legislativa è scelta la cui ragione si rivela facilmente comprensibile.

Peraltro, benché la differenza possa a prima vista apparire impercettibile, l'attività di accertare avvenuta la regolare fusione dei due consensi legislativi è altro dall'affermare, come pure è stato proposto in dottrina⁴², che la promulgazione sia atto indispensabile perché le due concordi deliberazioni delle Camere, giuridicamente distinte, si fondano in un unico atto legislativo imputabile allo Stato-persona. Mentre, infatti, l'attività di accertamento dell'avvenuta regolare fusione dei due consensi legislativi, qui proposta, non implica che la promulgazione concorra alla perfezione della legge, sottendendo piuttosto la funzione integrativa dell'efficacia della legge assoluta dall'atto presidenziale, l'attività di costituzione formale dell'atto legislativo operata dal capo dello Stato, cui allude

pubblicazione), all'atto normativo. Quest'ultimo, pertanto, deve considerarsi non solo esistente nell'ordinamento giuridico ma, a taluni fini, anche efficace nei confronti di taluni organi pubblici, tra cui sicuramente il Presidente della Repubblica nonché il Governo». Dall'enunciato principio – afferma la Corte – consegue, tra l'altro, la seguente applicazione: «per stabilire l'anteriorità o la posteriorità di una legge rispetto ad un'altra deve farsi riferimento alla data della promulgazione e non a quella della pubblicazione, sicché la legge promulgata successivamente abroga quella promulgata per prima anche se pubblicata dopo» (*Considerato in diritto*, punto n. 4).

Ora, contrariamente a quanto sostiene P. BONETTI, *Art. 73*, cit., 1420, non si reputa che questo orientamento della giurisprudenza costituzionale sia in grado di convalidare quella impostazione dottrinale che ritiene che la promulgazione sia elemento di perfezione della legge. Invero, il fatto che sia proprio la promulgazione a determinare, ai fini dell'abrogazione, la successione cronologica di due leggi nel tempo è pienamente comprensibile e giustificabile ponendo mente al seguente lineare ragionamento deduttivo: l'istituto dell'abrogazione incide sulla efficacia dell'atto normativo (o della disposizione in esso contenuta) anteriore di pari grado, determinandone la cessazione per il futuro (*ex nunc*); l'efficacia, come detto, è capacità (dell'atto normativo di produrre gli effetti giuridici suoi propri) che viene conferita proprio dall'atto di promulgazione del Presidente della Repubblica; ed allora non deve stupire che per stabilire la successione delle leggi nel tempo, ai fini dell'abrogazione, occorra fare riferimento proprio a quell'istituto, qual è la promulgazione, che l'efficacia medesima attribuisce all'atto normativo.

⁴¹ Deve avvertirsi, però, che, sebbene la estraneità della promulgazione rispetto al momento di perfezione della legge sembri ergersi dalla lettura del testo della Carta repubblicana, non mancano Autori che abbiano sostenuto, al contrario, che prima della promulgazione la legge non sarebbe formalmente perfetta: così, tra i tanti, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, cit., 191; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, 346; M. PATRONO, *Procedimento legislativo*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, V, Torino, UTET, 1986, 1376; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., 237. Singolare appare, poi, la posizione di A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, cit., 644, che, se da un canto nega che la promulgazione inerisca all'esercizio della funzione legislativa e alla formazione della volontà legislativa, dall'altro reputa la legge non esistente prima della promulgazione.

Come evidenzia S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 120, la tesi che qualifica la promulgazione come elemento che attiene non già all'efficacia della legge quanto alla sua perfezione «si appoggia in positivo ad un solo argomento: il fatto che la legge assuma la data della sua promulgazione, con ciò dimostrandosi che la fase della perfezione si completa con la promulgazione e che la fase dell'integrazione dell'efficacia comincia dalla pubblicazione». Sul punto, è lo stesso Autore, dopo aver rilevato la mancanza di una disposizione scritta che indichi a quale momento occorre riferirsi per individuare la data della legge, a chiosare che la circostanza che le leggi assumano la data della loro promulgazione «si spiega, ma non si giustifica più oggi, risalendo alle norme che disciplinavano l'intervento regio nei confronti della legge». Vigente lo Statuto del Regno, infatti, «la promulgazione da parte del sovrano avveniva lo stesso giorno in cui la legge veniva sanzionata, anche se la promulgazione era sempre, logicamente e cronologicamente, successiva alla sanzione». È chiaro, perciò, che in epoca monarchica «solo apparentemente la legge assumeva la data nella quale veniva promulgata, poiché in realtà la data era riferita alla sanzione che rappresentava il momento conclusivo della perfezione della legge». Circostanza, quest'ultima, della quale «non ci si è resi conto nel successivo periodo repubblicano», cosicché, in assenza di una disposizione scritta, «si è continuato ad attribuire – del tutto immotivatamente – la data alle leggi con riferimento al giorno della loro promulgazione».

⁴² Cfr., in tema, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 348.

l'impostazione pocanzi menzionata, sottintende la funzione costitutivo-perfettiva della legge assolta dall'atto di promulgazione, difettando il quale la legge non sarebbe formalmente perfetta⁴³.

3. La controfirma e la sua conformazione all'interno del farsi dell'atto legislativo. Il fondamento positivo della controfirma governativa all'atto di promulgazione della legge: tra controfirma dei «ministri proponenti» e controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, sullo sfondo della validità dell'atto controfirmato

Dal ragionamento sviluppato nel precedente paragrafo emerge, nella sua nitidezza, il valore non legislativo dell'atto di promulgazione nel nostro ordinamento costituzionale: conclusione, questa, necessaria ma non ancora sufficiente per appropiare, muniti dei congrui strumenti teorici, la lettura dell'articolo 89 della Costituzione.

È essenziale, infatti, per una corretta comprensione della morfologia della controfirma governativa all'atto presidenziale di promulgazione della legge, tracciare, pur in rapidi tratti, un quadro d'insieme sulla funzione che l'ingranaggio della controfirma assolve, in generale, nel congegno della forma di governo parlamentare introdotta dalle disposizioni della Carta del 1948 e, particolarmente, all'interno del farsi dell'atto legislativo. Nel tratteggiare i contorni di base della controfirma non si indugerà, invece, sulle presunte connotazioni che l'istituto assumerebbe al variare dell'atto presidenziale cui essa acceda, tale tema esulando dai limiti della trattazione⁴⁴.

Elemento perfezionativo di una fattispecie composta, che s'intitola in ogni caso formalmente al Presidente della Repubblica e che risulta dal confluire in un unico atto delle distinte, e funzionalmente diverse, attività di due organi, Governo e Presidente della Repubblica⁴⁵, la controfirma rappresenta, tendenzialmente, l'arnese giuridico che permette

⁴³ Per chiarire il pensiero che si è espresso, può giovare richiamare le parole di A. TESAURO, *La promulgazione*, cit., 199: «Il Presidente della Repubblica [...] ha il potere più che di dichiarare, di *prendere* atto, quale Capo dello Stato, destinato a rappresentare lo Stato nella sua unità, della dichiarazione che il Parlamento fa della sua volontà legislativa quale organo che esprime l'orientamento della *maggioranza* delle forze politiche». Ed ancora: «Il Presidente della Repubblica, [...] con la promulgazione di una legge, si limita a *prendere* atto della concorde volontà delle due Camere del Parlamento, già solennemente dichiarata dai rispettivi presidenti» (p. 200).

⁴⁴ Al riguardo, ci si limita a rammentare che, secondo quanto è stato precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza 3 maggio 2006, n. 200, la controfirma assumerebbe un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità: (i) negli atti *formalmente e sostanzialmente presidenziali*, espressione di poteri propri ed esclusivi del Presidente della Repubblica, la controfirma assumerebbe valore soltanto *formale*; (ii) negli atti *formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi*, formalmente emanati dal Presidente della Repubblica ma espressione di potestà proprie dell'Esecutivo, alla controfirma andrebbe attribuito invece carattere *sostanziale*.

Per completezza, pur non negandosi che l'analisi della controfirma secondo le diverse classi di atti è l'impostazione prevalente negli studi recenti, si ricorda anche quella opinione dottrinale che nega che la controfirma ministeriale possa assumere una significazione diversa e un diverso valore a seconda dell'atto presidenziale cui è apposta. Al contrario, la controfirma assumerebbe sempre «il significato di una certificazione o confessione che il Ministro ha personalmente collaborato col Capo dello Stato ed esercitato la propria influenza su di esso, quando il Capo dello Stato compiva l'atto»: si tratta del noto pensiero di C. ESPOSITO, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, cit., 62.

⁴⁵ Così S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 31. Conseguentemente, gli Autori opinano l'inapplicabilità della tradizionale qualificazione dell'atto complesso – che postula, invece, come

di sgravare di responsabilità politica il Presidente della Repubblica e di far traslare tale responsabilità in capo al Governo, fiduciario della maggioranza parlamentare che lo sostiene e della quale esso è espressione politica⁴⁶. In questo senso, l'articolo 89 della Costituzione dev'essere posto in relazione con l'articolo 94, comma primo, della Costituzione e con il raccordo politico Parlamento-Governo che è lì scolpito: laddove il provvedimento controfirmato, del quale l'organo Governo assume la relativa responsabilità, persegua un interesse non convergente con l'indirizzo politico generale tracciato dal Governo nel proprio programma e condiviso, tramite l'approvazione della mozione di fiducia, dalla maggioranza parlamentare, sarà possibile azionare quel vincolo di

ricordato alla nota 11, la fusione in un atto unitario di due attività oggettivamente omogenee, esplicazione della medesima funzione – alla fattispecie dell'atto presidenziale controfirmato. Com'è noto, l'atto composto risulta dalla confluenza tra due attività distinte e funzionalmente eterogenee, egualmente richieste per la validità dell'atto finale: un'attività principale e un'attività accessoria e di controllo.

⁴⁶ Per una sintesi sulle origini dell'istituto della controfirma e sulle profonde trasformazioni che esso ha subito nel corso della storia delle istituzioni politiche si rimanda all'efficace rappresentazione di L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 463 ss., il quale individua diversi significati della controfirma ministeriale in corrispondenza delle fasi storiche che si sono via via succedute. Qui ci si limita a ricordare che «nel momento in cui la direzione politica del Paese ricade sul raccordo Governo-Parlamento, mentre il Capo dello Stato non è più in grado di imporre ai ministri le proprie decisioni, la controfirma acquista il significato primario di proposta vincolante e dunque attesta che l'atto formalmente imputabile al Capo dello Stato è, nella sostanza, il frutto di una scelta politica governativa» (p. 464). Certo, sebbene questa sia la logica che informa la previsione dell'art. 89, co. primo, Cost., alla cui stregua tutti gli atti presidenziali devono essere controfirmati da parte dei «*ministri proponenti*», non v'è dubbio che la citata disposizione necessiti di essere sistematizzata. Del resto, è il richiamato Autore a puntualizzare che, se dal testo costituzionale parrebbe risultare che il valore della controfirma sia costante e univoco, talché non potrebbero esservi atti presidenziali non preceduti e condizionati da una proposta del ministro competente, dalla prassi costituzionale consolidata, nonché dal sistema costituzionale nel suo complesso, si ricava, invece, «che la sottoscrizione del ministro assume significati alquanto eterogenei, per cui la controfirma con valore di proposta rappresenta la regola ma non abbraccia affatto la totalità dei decreti del Capo dello Stato» (p. 465). Emergono, infatti, dalla Carta costituzionale, almeno due tipi di atti presidenziali, entrambi legati al rapporto fiduciario e alla sua condizione di crisi, in ordine ai quali il controfirmante non si pone certamente come soggetto proponente né, tantomeno, come soggetto che ne assume la responsabilità politica dinanzi alle Camere: tali sono, specificamente, l'atto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 92, co. secondo, Cost. e l'atto di scioglimento anticipato delle Camere ai sensi dell'art. 88, co. primo, Cost. Peraltro, al di là delle accennate fattispecie, nell'ordinamento costituzionale vigente la casistica appare più varia e complessa, tanto che la dottrina individua fino a cinque distinte categorie di atti presidenziali, a seconda del grado di autodeterminazione del quale dispone il Presidente della Repubblica e dei rapporti che conseguentemente s'instaurano tra questi e i ministri controfirmanti. Ora, senza pretesa alcuna di esaustività, e rinviando a L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 466 ss., per l'approfondimento della tassonomia, si ricordano le seguenti categorie: (i) atti presidenziali esenti da controfirma; (ii) atti dovuti per Costituzione o per legge; (iii) atti adottati su proposta del controfirmante; (iv) atti d'iniziativa presidenziale; (v) atti complessi eguali.

Alla teoria della controfirma necessaria e generalizzata per tutti gli atti del capo dello Stato si oppone, invece, E. CHELI, *Art. 89*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Il Presidente della Repubblica. Tomo II. Art. 88-91*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1985, 146, il quale ritiene che «una lettura libera e attenta della norma [quella contenuta nell'art. 89 Cost.] dovrebbe [...] condurre [...] ad affermare il carattere necessario e condizionante della controfirma *solo* nei confronti degli atti presidenziali scaturenti da una proposta ministeriale, cioè, nei confronti degli atti *sostanzialmente* governativi». Va rimarcato, però, che la volontà, appalesata dalle iniziative emendative di alcuni Costituenti (on. Benvenuti e on. Domenidò), di creare una sfera di «prerogative presidenziali», i cui relativi atti fossero sottratti all'obbligo della controfirma, fu fermamente respinta nel corso del dibattito in sede di Assemblea Costituente. A una siffatta impostazione si opposero, tra gli altri, Vittorio Emanuele Orlando e, a nome della Commissione per la Costituzione, il relatore Tosato. Quest'ultimo, in particolare, sottolineò l'impossibilità di sottrarre taluni atti presidenziali all'obbligo della controfirma, dal momento che la «irresponsabilità del Presidente non può patire eccezioni»; soggiungendo, inoltre, quanto segue: «Noi riteniamo essenziale al tipo di ordinamento che si sta creando con questa Costituzione, che nessun atto del Presidente sia valido se non è controfirmato dal Ministro competente, il quale ne assume la responsabilità. Altrimenti la figura del Capo dello Stato subisce una radicale trasformazione» (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, IV, Roma, 1970, 3495).

responsabilità politica che scaturisce dal rapporto fiduciario stesso, sino finanche alla massima reazione sanzionatoria (politica) rappresentata dalla revoca della fiducia⁴⁷.

Nell'altro senso, e simmetricamente, l'apposizione della controfirma governativa agli atti presidenziali e l'assunzione di responsabilità politica che ne consegue devono reputarsi un riflesso della distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali dello Stato, così come configurata dalla Legge fondamentale: nell'attuale architettura della nostra forma di governo parlamentare, infatti, nessuna responsabilità politica può essere ascritta al Presidente della Repubblica⁴⁸, giacché questi non è legato alle Camere da alcun rapporto fiduciario e, pertanto, è incapace di dar vita ad atti espressivi d'indirizzo politico⁴⁹. Non a caso, anzi significativamente, l'articolo 90, comma primo, della Costituzione dispone che il Presidente della Repubblica «*non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione*».

Osservando più attentamente le due complementari esigenze intercettate dall'istituto della controfirma – ovverosia: ricondurre la responsabilità politica nel suo alveo naturale del circuito fiduciario, da un lato; attuare l'irresponsabilità politica che permea la posizione del capo dello Stato all'interno della organizzazione costituzionale, dall'altro – , riesce abbastanza agevole avvedersi del fatto che proprio nella controfirma governativa dell'atto di promulgazione della legge esse incontrano la loro più tangibile e paradigmatica espressione: attraverso l'istituto della controfirma la responsabilità di quell'atto che conferisce efficacia alla legge, strumento principe di attuazione dell'indirizzo politico, viene sottratta al Presidente della Repubblica, organo costituzionale del tutto estraneo alla determinazione attiva dell'indirizzo politico, per transitare nella sfera della responsabilità politica dell'organo, il Governo, che dell'indirizzo politico è il principale promotore e della concretizzazione del quale risponde dinanzi alle Camere⁵⁰.

In fondo, se si riflette, la stessa qualificazione, affiorata addietro, della promulgazione come atto dovuto od obbligatorio, espressione di un potere-dovere presidenziale vincolato nel suo esercizio, tende verso una differente imputazione della responsabilità politica connessa a quell'atto: se la promulgazione è atto doveroso e vincolato, non può sostanzialmente imputarsi al soggetto che, non avendone l'effettiva disponibilità, non dispone di alcun margine di discrezionalità nel compimento dell'atto. Poiché, però, gli ordinamenti costituzionali contemporanei non tollerano che il potere (politico) sia

⁴⁷ Può affermarsi, pertanto, che nella nostra forma di governo parlamentare la controfirma assume un rilievo di una certa consistenza: essa concorre, infatti, a definire i rapporti che si vengono a instaurare tra Presidente della Repubblica e Governo, da un lato, e tra Governo e Parlamento, dall'altro.

⁴⁸ Nonostante la isolata e remota teoria della responsabilità politica di tipo diffuso nei confronti del capo dello Stato.

⁴⁹ Che, poi, nella sostanza, gli atti del capo dello Stato possano recare una valenza *anche* politica è assunto del quale non si dubita; purtuttavia, i riflessi politici di un atto non possono essere confusi con l'attitudine dello stesso a comporre ed esprimere l'indirizzo politico, che rimane prerogativa del raccordo tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene: cfr. A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2006, 7, nota 17.

⁵⁰ Va dato atto, però, dell'esistenza di un differente orientamento dottrinale, il quale, assumendo che la promulgazione sia un «potere di controllo o di freno», istituzionalmente spettante al capo dello Stato come sarebbe desumibile dal testo costituzionale, ritiene che la controfirma si riduca «al rango di autenticazione» della firma presidenziale e non comporti alcuna assunzione di responsabilità politica: cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958/2, 319.

esercitato senza una correlativa assunzione di responsabilità (politica)⁵¹, ecco che la stessa viene veicolata, con la controfirma, in capo al Governo, che dell'indirizzo politico è il principale tutore.

Il portato che ne consegue, in termini di qualificazione dell'atto di promulgazione, non può che essere il seguente: appare preferibile annoverare la promulgazione, non già tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, come si è da più parti sostenuto⁵², quanto tra gli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi⁵³. Sembra infatti eccessivo ritenere che la promulgazione, atto presidenziale che si limita ad attribuire efficacia all'atto prodotto dagli organi cui appartiene la funzione legislativa, sia atto formalmente e sostanzialmente presidenziale e che, pertanto, la controfirma del Governo assuma un valore soltanto formale.

Proprio la spiccata politicità connaturata all'atto legislativo spiega la peculiare configurazione del regime della controfirma dell'atto presidenziale che interviene nel procedimento formativo della legge, data dall'apparente intersecarsi della controfirma dei «*ministri proponenti*» e da quella del Presidente del Consiglio dei ministri: il massimo strumento di attuazione dell'indirizzo politico postula, infatti, una più intensa garanzia in ordine all'assunzione della connessa responsabilità, e tale garanzia appare meglio assicurata dalla controfirma – *aggiuntiva* o *esclusiva*? – dell'organo di Governo che, in virtù delle proprie attribuzioni costituzionali, può impegnare la responsabilità politica dell'intera compagine governativa. Del resto, è lo stesso mosaico costituzionale composto dagli articoli 89 e 90 della Costituzione a rivelare che, se si annovera nella *ordinarietà* la controfirma dei «*ministri proponenti*», così non può dirsi per la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui campo d'applicazione è circoscritto dal testo costituzionale a un più ristretto nucleo di fattispecie, tal che può parlarsi, in contrapposizione all'ipotesi precedente, di *straordinarietà*⁵⁴.

⁵¹ Cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbèra, 1909, 199.

⁵² Cfr. R. DI CESARE, *Art. 73*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, 666.

⁵³ Così come, in posizione minoritaria, sostengono anche R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 289.

⁵⁴ Ad avviso di P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 150, in conformità del dettato costituzionale dell'art. 89, co. secondo, «l'ambito di apposizione della controfirma del Presidente del Consiglio» è delimitato «solo agli atti più significativamente politici». D'altronde, questa lettura trova conferma nel dibattito svoltosi in Assemblea Costituente attorno alla disposizione che darà poi vita al secondo comma dell'art. 89: come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, durante la seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947, l'on. Perassi, nell'illustrare la propria proposta emendativa – mirante a sostituire il primo comma dell'art. 85 del progetto di Costituzione («Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità») coi seguenti: «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. – Gli atti aventi valore di legge e gli altri atti del Presidente della Repubblica che saranno determinati dalla legge devono essere controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri») –, poi votata a larga maggioranza dall'Assemblea a seguito del parere favorevole espresso dalla Commissione per la Costituzione, rilevava l'opportunità, pur «senza scendere a troppi particolari nella Costituzione», di indicare «certi atti particolarmente importanti del Presidente della Repubblica» rispetto ai quali era «consigliabile e necessario costituzionalmente» che, oltre la firma del ministro proponente, vi fosse anche la controfirma del Presidente del Consiglio (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 3494 e 3495). Dagli atti dell'Assemblea Costituente si trae, dunque, come nota M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, cit., 132, «uno spunto di una certa importanza: la controfirma del Presidente del Consiglio assolve a finalità di rilevanza costituzionale e non si può svilire, richiedendola in ogni caso».

Certo, quella peculiare configurazione cui si accennava poco fa dev'essere ora più profondamente indagata, al fine di comprendere in quali termini sia qualificabile, ai fini della validità dell'atto (di promulgazione) controfirmato, il rapporto tra la controfirma dei «*ministri proponenti*» e quella del Presidente del Consiglio: se, in altri termini, sia preferibile seguire una interpretazione letterale del testo costituzionale, che con l'utilizzo – all'articolo 89, comma secondo – della congiunzione «*anche*» pare propendere per la necessità di entrambe le sottoscrizioni, o se, piuttosto, possa accedersi a una interpretazione sistematica, che consenta l'approdo a soluzioni alternative.

A prescindere dalla soluzione interpretativa che si riterrà preferibile accogliere, va anzitutto notato, assumendo l'atto di promulgazione come oggetto di osservazione, che la controfirma dei «*ministri proponenti*» e la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri poggiano, concettualmente, su fondamenta giuridiche distinte.

L'articolo 89, comma primo, della Costituzione fonda direttamente la controfirma dei «*ministri proponenti*»: innegabilmente, la promulgazione è un «*atto del Presidente della Repubblica*», cosicché, seguendo alla lettera le indicazioni contenute nella Carta, sembrerebbe anch'esso soggiacere, a pena di invalidità, alla controfirma dei «*ministri proponenti*».

Non pare ineccepibile, invece, ritenere, come è stato scritto⁵⁵, che l'articolo 89, comma secondo, della Costituzione, là dove dispone che «*Gli atti che hanno valore legislativo [...] sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri*», getti direttamente la base costituzionale della controfirma del Presidente del Consiglio all'atto presidenziale di promulgazione. Come si è cercato di persuadere attraverso l'argomentazione, infatti, a rigore dommatico la promulgazione non può qualificarsi come atto dotato di valore legislativo, posto che – per rammentare soltanto l'argomento basilare della più articolata argomentazione proposta – l'attribuzione in forma collettiva dell'esercizio della funzione legislativa alle due Camere, operata dall'articolo 70 della Costituzione, sembra precludere in radice che la promulgazione rechi una manifestazione di volontà legislativa pariordinata a quella espressa dalle conformi deliberazioni delle due Assemblee legislative nazionali.

Più correttamente, è l'inciso «*gli altri atti indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri*», contenuto nel comma secondo dell'articolo 89, a direzionare, lungo il corretto sentiero, la ricerca della fonte normativa cui ancorare la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto presidenziale di promulgazione della legge: in questa prospettiva, nel rinviare alla legge ordinaria il compito di individuare gli «*altri atti*» che necessitano di essere controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione costituzionale in oggetto può fungere, al più, da base costituzionale indiretta.

Per quanto qui interessa dimostrare, la riserva di legge innestata nella trama costituzionale ha trovato attuazione in una serie di previsioni normative, le quali, in effetti, forniscono degli elementi determinanti per la positiva risoluzione della “ricerca della fonte” che ci si è prefissi. Nel dettaglio, si distinguono, per loro utilità, le seguenti disposizioni, contenute in atti collocati sullo stesso livello della gerarchia normativa e disposti in

⁵⁵ Si rimanda, a tal proposito, alla nota 5.

successione nel tempo: (i) l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092⁵⁶, che afferma «1. Le leggi e gli atti normativi adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono controfirmati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro proponente, del quale deve essere indicato il Ministero oppure l'attribuzione. 2. Gli altri atti normativi adottati con decreto del Presidente della Repubblica sono controfirmati dal Ministro proponente»; (ii) l'articolo 5, comma 1, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400⁵⁷, secondo il quale «Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo: [...] d) controfirma gli atti di promulgazione delle leggi nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti indicati dalla legge».

La sola lettura delle due disposizioni, l'una cronologicamente posteriore all'altra, porta a emersione un problema interpretativo ulteriore, affatto secondario. Mentre, infatti, la prima disposizione, anteriore, sembrerebbe richiedere, ai fini della validità dell'atto di promulgazione, entrambe le controfirme (tanto quella apposta dal ministro proponente quanto quella del Presidente del Consiglio dei ministri), la sintassi della disposizione contenuta nell'atto normativo posteriore, col premettere che la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri è resa «a nome del Governo» e con il riferire la controfirma del «ministro proponente» esclusivamente agli «altri atti indicati dalla legge»⁵⁸, induce alla conclusione che gli atti di promulgazione delle leggi sono validi con la sola controfirma apposta dal Presidente del Consiglio dei ministri⁵⁹.

Di qui il seguente interrogativo: trattandosi di atti normativi gerarchicamente pariordinati, deve ritenersi che la prima disposizione sia stata tacitamente abrogata dalla seconda, che della stessa materia reca una disciplina in parte diversa e difficilmente conciliabile? Conseguentemente, sebbene l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, atto normativo anteriore, configuri la controfirma del Presidente del Consiglio come *aggiuntiva* (o *concorrente*) rispetto a quella apposta dal ministro proponente, può assumersi, alla luce della disposizione posteriore e in virtù della configurazione costituzionale del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, garante responsabile della politica generale del Governo (articolo 95 della Costituzione), che non sia formalmente viziato quell'atto presidenziale di promulgazione controfirmato, a nome dell'intero Governo, dal solo Presidente del Consiglio dei ministri?

Ora, se si assume la prospettiva dell'abrogazione tacita, la tesi della validità dell'atto di

⁵⁶ Recante, come detto, «Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana».

⁵⁷ Recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

⁵⁸ Parrebbe, quindi, che là dove si sia inteso configurare la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri come concorrente a quella apposta dal ministro proponente, lo si è detto espressamente: è l'ipotesi, appunto, degli «altri atti indicati dalla legge».

⁵⁹ Da quest'ultimo punto di vista, non è certo plausibile argomentare che negli «altri atti indicati dalla legge» rientri la precedente disposizione di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, e che, quindi, per la combinazione tra i due atti fonte, «Le leggi [...] sono [controfirmate] dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro proponente»: a una tale (paradossale) interpretazione si oppone, infatti, oltre al generale principio cronologico, la stessa costruzione sintattica dell'art. 5, co. 1, lett. d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, che scevera chiaramente la controfirma degli «atti di promulgazione delle leggi» dagli «altri atti indicati dalla legge».

promulgazione controfirmato dal solo Presidente del Consiglio appare certamente in linea con il tenore letterale dell'articolo 5, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale, nell'enucleare le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri – la posizione del quale la legge n. 400 ha inteso notoriamente rafforzare, declinandone funzioni e compiti –, gli attribuisce il potere di controfirmare, «*a nome del Governo*», l'atto presidenziale di promulgazione della legge⁶⁰.

La soluzione dell'antinomia nei termini che precedono fa residuare, però, a questo punto, una disposizione della cui compatibilità costituzionale è fondato interrogarsi, dal momento che l'articolo 89 della Costituzione, al comma primo, richiede, per gli atti presidenziali, la controfirma dei «*ministri proponenti*» e, al comma secondo, qualifica la sottoscrizione del Presidente del Consiglio come aggiuntiva rispetto a quella ministeriale. Ciononostante, l'inquadramento teorico in precedenza fornito sulla funzione assoluta dalla controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri nell'ambito della promulgazione della legge appare in grado di superare ogni dubbio sulla legittimità costituzionale della conclusione cui si è giunti: trattandosi, per vero, di un atto che concerne la linea politica della compagine governativa e rispetto al quale, quindi, prevale il momento collegiale sulla singola e settoriale frazione di competenza ministeriale, ben può ammettersi la controfirma, a nome del Governo (tutto), del (solo) Presidente del Consiglio. Essendo, infatti, il Presidente del Consiglio a rappresentare, nel procedimento, l'orientamento unitario del Governo e assumendo egli, a nome dell'organo, la responsabilità politica, non trova giustificazione teorica la richiesta dell'addizionale controfirma ministeriale per la validità dell'atto⁶¹. Specie perché, con l'assunzione della responsabilità politica da parte di quel membro dell'Esecutivo cui compete la responsabilità della politica generale del Governo, sono pienamente soddisfatte tutte le esigenze sottese agli articoli 89 e 90 della Costituzione.

D'altronde, la prassi costituzionale più recente non manca di registrare atti di

⁶⁰ Si noti, per inciso, che i regolamenti parlamentari (cfr. l'art. 70 del Regolamento della Camera dei deputati e l'art. 75 del Regolamento del Senato della Repubblica) prevedono che ogni progetto di legge approvato definitivamente dalla Camera o dal Senato sia inviato al Governo. È poi il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, a sottoporre al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione: così dispone, infatti, l'art. 5, co. 1, lett. c), della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal senso, la partecipazione del Governo al procedimento promulgativo non è da intendersi come mero adempimento protocollare, portato tralascio del sistema costituzionale statutario, nella vigenza del quale il Governo interveniva tra l'approvazione finale delle Camere e la sanzione regia al fine di assumere la responsabilità politica per l'atto compiuto dal sovrano, bensì come momento procedurale necessario, almeno dal punto di vista formale, tanto ai fini del completamento dell'atto di promulgazione dopo la firma presidenziale, al quale deve essere apposta la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, quanto ai fini della successiva trasmissione delle leggi promulgate al ministro della giustizia per gli adempimenti necessari alla loro pubblicazione, la quale, in base all'art. 73 Cost., deve avvenire subito dopo la promulgazione: cfr., per considerazioni in parte analoghe, P. BONETTI, *Art. 73*, cit., 1415 e 1416.

⁶¹ Similari sono le conclusioni che sembrano ricavabili dal pensiero di M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, cit., 146, il quale, seppur esaminando le modalità di attuazione delle deliberazioni consiliari mediante decreto del Presidente della Repubblica nonché il connesso problema della controfirma del decreto stesso, esplicita quanto segue: «Contro l'ammissibilità della controfirma esclusiva del Presidente del Consiglio non varrebbe obiettare che il secondo comma dell'art. 89 qualifica detta sottoscrizione come aggiuntiva rispetto a quella ministeriale: la disposizione costituzionale ha infatti carattere "garantistico" e prescrive che, negli atti aventi valore legislativo e negli altri atti indicati dalla legge, deve esservi comunque la controfirma del Presidente del Consiglio; ma ciò non toglie che, in determinati casi, questi risulti l'unico soggetto legittimato in seno al governo ad avanzare la proposta e ad apporre la controfirma (o solo a controfirmare, in assenza della prima)».

promulgazione controfirmati dal solo Presidente del Consiglio dei ministri. Restringendo lo spettro di analisi alle sole leggi promulgate nell'anno 2019 e attinenti alla materia della giustizia, il dato che si ricava risulta d'interesse in una duplice prospettiva: da un lato, nel mostrare una serie di atti di promulgazione privi della controfirma dei «*ministri proponenti*», quel dato conferma la validità, anche sotto il profilo delle concrete dinamiche costituzionali, dell'atto presidenziale di promulgazione di una legge controfirmato dal solo Presidente del Consiglio dei ministri⁶²; dall'altro, l'attenta osservazione di quei provvedimenti che sono stati controfirmati, invece, anche dal ministro competente (per materia) offre uno spunto interessante per affrontare, nell'ultimo paragrafo del lavoro, alcune questioni interpretative attorno al significato della locuzione «*ministri proponenti*», utilizzata dal testo costituzionale⁶³.

Ma per quanto interessa rilevare in questa sede, benché la Costituzione prescriva espressamente la controfirma dei «*ministri proponenti*», non sembra che una irregolarità di natura prettamente formale, limitata alla qualità del soggetto controfirmante, possa comportare l'invalidità dell'atto di promulgazione.

4. Congetturando intorno ad alcune questioni (solo) apparentemente problematiche e alle relative soluzioni: sul (paradossale) rifiuto del Governo (meglio: del Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo) di controfirmare l'atto presidenziale di promulgazione della legge

Scandagliato e appurato il fondamento della controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto di promulgazione della legge, e sciolto il dubbio interpretativo sul rapporto tra le controfirme governative (vale a dire, quella dei «*ministri proponenti*» e quella del Presidente del Consiglio dei ministri) ai fini della formale validità dell'atto presidenziale controfirmato, non resta che trattare del profilo cui si faceva cenno nelle premesse metodologiche: le problematiche, e le rispettive soluzioni, che è possibile supporre per la figura giuridica di questo saggio.

Quanto all'ipotetico rifiuto, opponibile dal Presidente del Consiglio dei ministri, di controfirmare l'atto di promulgazione della legge, non s'intravede davvero come esso possa concretamente inverarsi nella pratica⁶⁴. In una forma di governo di matrice parlamentare,

⁶² Precisamente, le leggi del 2019, riconducibili alla materia "giustizia", i cui atti di promulgazione risultano essere controfirmati soltanto dal Presidente del Consiglio sono le seguenti: legge 12 aprile 2019, n. 31 (*Disposizioni in materia di azione di classe*); legge 12 aprile 2019, n. 33 (*Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo*); legge 26 aprile 2019, n. 36 (*Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa*); legge 21 maggio 2019, n. 43 (*Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso*).

⁶³ Gli atti di promulgazione delle seguenti leggi, promulgate nel 2019 e attinenti alla materia "giustizia", risultano essere controfirmati dal Presidente del Consiglio e dal ministro della giustizia: legge 9 gennaio 2019, n. 3 (*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*); legge 19 luglio 2019, n. 69 (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*).

⁶⁴ A un'attenta osservazione, è proprio la natura della promulgazione, atto che si è sostenuto rientrare tra quelli formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi, a porre, sia pur in termini puramente astratti, il problema che il Presidente del Consiglio possa rifiutare la controfirma all'atto di promulgazione della legge.

infatti, il Governo in carica nasce e si alimenta, per definizione, sulla fiducia della maggioranza dei parlamentari che ne regge, condividendolo, l'operato. Il che rende assai improbabile, e comunque patologica, l'ipotesi di una legge approvata realizzando una divergenza tra il potere legislativo e quello esecutivo tale da indurre l'organo di vertice di quest'ultimo a rifiutare l'apposizione della propria controfirma, bloccando la fase integrativa dell'efficacia dell'atto. È ragionevole assumere, infatti, che se il Governo ritenga un atto legislativo non conforme al proprio indirizzo politico ne blocchi il percorso in via preventiva, contrastandone il corso fin dalla fase prodromica della programmazione dei lavori o, quantomeno, in quella della votazione, non dovendo certo attendere, per raggiungere il proprio obiettivo, che si pervenga sino alla successiva e avanzata fase della promulgazione⁶⁵. Detto in altre parole, delle due l'una: o il Governo tollera, sin dalla fase iniziale del percorso parlamentare, che venga approvato un progetto di legge non indispensabile per la realizzazione dell'indirizzo programmatico, contribuendovi peraltro con il proprio imprescindibile "pacchetto di voti" in Parlamento, ed allora non si vede come possa poi, *in limine*, rifiutare, tramite il proprio Presidente, la controfirma in sede di promulgazione; oppure, paradossalmente, il Governo, sempre per il mezzo della firma del Presidente del Consiglio, rifiuta di controfirmare l'atto di promulgazione di una legge che è fortemente supportata dalla maggioranza parlamentare, ed allora si appaleserebbe una chiara rottura del rapporto fiduciario, con le intuibili conseguenze politiche che ne seguirebbero.

5. (Segue) Sull'assenza – o, analogicamente, sull'impedimento temporaneo – del Presidente del Consiglio dei ministri e sulle sue ripercussioni sulla controfirma governativa (soprattutto, con riguardo alla controfirma all'atto presidenziale di promulgazione di una legge di conversione di un decreto-legge in scadenza)

D'interesse teorico-pratico appare, poi, la questione relativa all'assenza – o, analogicamente, all'impedimento temporaneo⁶⁶ – del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale si riverbera, inevitabilmente, (anche) sull'esercizio concreto del potere di controfirma dell'atto presidenziale di promulgazione della legge.

Si prefigurano, ad esempio, la situazione – di raro accadimento, certo, ma non per questo irrealizzabile, visto l'ampio e imprevedibile ventaglio fattuale che la prassi ha sempre mostrato nella storia costituzionale repubblicana – nella quale sia richiesta la controfirma governativa per l'adozione dell'atto presidenziale di promulgazione di una legge di

⁶⁵ In realtà, a una più approfondita analisi, l'"armamentario procedurale" di cui il Governo dispone per bloccare, in sede parlamentare, una iniziativa legislativa non gradita è molto più ampio di quello prospettato nel corpo del testo: senza attendere che l'itinerario legislativo approdi alla fase della votazione finale, infatti, il Governo può concorrere alla sostanziale reiezione di un progetto di legge con l'approvazione, per il tramite della maggioranza parlamentare, di una questione pregiudiziale o, alternativamente, di un ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli.

⁶⁶ Nel presente paragrafo ci si soffermerà sulla fattispecie dell'assenza, che si presta a una riflessione di più ampio respiro, ma le considerazioni che si propongono sono pressoché ripetibili per la fattispecie dell'impedimento temporaneo.

conversione di un decreto-legge in scadenza; controfirma che il Presidente del Consiglio dei ministri non sia, in ipotesi, fisicamente in grado di apporre in quanto assente dal territorio italiano per un viaggio istituzionale all'estero.

In un ipotetico scenario di tal fatta, considerata la necessità di rispettare i tempi che la Costituzione, all'articolo 77, scandisce per la conversione in legge dei *«provvedimenti provvisori con forza di legge»*, ci s'interroga se la controfirma del Presidente del Consiglio, il cui solo esercizio può reputarsi, come detto, sufficiente per la validità formale dell'atto presidenziale di promulgazione, possa essere resa da un altro membro della compagine dell'Esecutivo.

Com'è noto, la Carta costituzionale, a differenza di quanto previsto dall'articolo 86, comma primo, per il Presidente della Repubblica, non contiene alcun riferimento, espresso o implicito, alla supplenza del Presidente del Consiglio dei ministri. Nondimeno, l'istituto della supplenza del Presidente del Consiglio dei ministri non è estraneo all'ordinamento giuridico italiano. Infatti, nel disciplinare la carica di Vicepresidente del Consiglio dei ministri – che il Consiglio dei ministri, su proposta del suo Presidente, può attribuire a uno o più ministri –, l'articolo 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400, si premura di menzionare la supplenza del Presidente del Consiglio dei ministri, espressamente prevedendo quanto segue: in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente del Consiglio dei ministri o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano di età; quando, poi, non sia stato nominato il Vicepresidente, la supplenza spetta, in assenza di diversa disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età.

Ora, benché la formulazione del descritto articolo 8 non appaia risolutiva dell'interrogativo da ultimo postoci, si potrebbe sostenere che, qualora il Presidente del Consiglio dei ministri sia assente, di modo da non poter apporre la propria firma all'atto di promulgazione di una legge di conversione di un decreto-legge in scadenza, l'istituto della supplenza autorizzi il Vicepresidente del Consiglio dei ministri (specificamente quello più anziano di età, qualora siano nominati più Vicepresidenti) o, in ultima istanza, il ministro più anziano secondo l'età a firmare in luogo del Presidente assente: il carattere indilazionabile dell'atto dovrebbe consentire, infatti, una espansione in tal senso dei poteri del supplente.

Certo, si è consapevoli della obiezione che potrebbe venire mossa alla radice della costruzione teorica che precede: di per sé, la permanenza all'estero non esclude l'esercizio diretto delle funzioni da parte del Presidente del Consiglio. Ciononostante, se è vero, ed è vero, che il viaggio ufficiale all'estero non è fattispecie astrattamente idonea a precludere l'esercizio di quelle funzioni istituzionali che si prestino ad essere svolte anche al di fuori del Paese (segnatamente, nelle sedi diplomatiche), non sembrano esservi particolari ostacoli a sostenere la tesi che, nella eccezionale situazione che si è qui prospettata, le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri possano essere bipartite, affidando al supplente quella sola e circoscritta frazione di esse che vada concretamente esercitata all'interno dei confini

nazionali ⁶⁷ e legittimandolo, dunque, all'apposizione della materiale controfirma governativa.

6. Due ulteriori notazioni: sul significato delle espressioni «atti che hanno valore legislativo» e «ministri proponenti»

Le conclusioni concettuali ricavate nel corso del presente lavoro suggeriscono, da ultimo, di svolgere qualche ulteriore considerazione sul significato delle espressioni «*atti che hanno valore legislativo*» e «*ministri proponenti*», contenute nell'articolo 89, primo e secondo comma, della Costituzione.

(i) *Sul significato dell'espressione «atti che hanno valore legislativo».* L'aver appurato che la promulgazione non è annoverabile tra gli «*atti che hanno valore legislativo*» impone, anzitutto, su di un piano logico prim'ancora che di rigore metodologico, di polarizzare brevemente l'attenzione sul significato di quel sintagma, contenuto nell'articolo 89, comma secondo, della Costituzione: se, infatti, come sembra essersi dimostrato nel presente scritto, il Presidente della Repubblica non compartecipa in alcun modo all'esercizio della funzione legislativa, la conseguenza da affermare dovrà essere nel senso che nessun atto presidenziale può assumere «*valore legislativo*». Se fosse vera tale implicazione materiale, quella disposizione costituzionale potrebbe contenere una imprecisione terminologica, divenendo di fatto inapplicabile (o, comunque, applicabile soltanto attraverso una forzatura della sua lettera): questa conclusione merita di essere accolta?

La risposta alla domanda necessita di una rapida panoramica sul dibattito svolto in Assemblea Costituente attorno alla proposizione che darà poi vita al secondo comma dell'articolo 89 della Costituzione.

L'intervento chiave, durante la seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947, fu quello svolto dall'onorevole Perassi, il quale, nell'illustrare la propria proposta emendativa, sostitutiva del primo comma dell'articolo 85 del progetto di Costituzione e poi votata a larga maggioranza dall'Assemblea a seguito dell'accoglimento da parte della Commissione

⁶⁷ Considerazioni simili sono svolte, sia pur con riferimento all'istituto della supplenza del Presidente della Repubblica, da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 453. Pur nella differenza di base normativa che intercorre tra la supplenza del Presidente della Repubblica, disciplinata direttamente dalla Costituzione, e quella del Presidente del Consiglio dei ministri, prevista invece a livello di normazione primaria, si ritengono tali considerazioni estensibili all'istituto della supplenza del Presidente del Consiglio dei ministri: se, infatti, è lecito bipartire le funzioni del Presidente della Repubblica tra quelle esercitabili all'estero e quelle esercitabili nel territorio nazionale – al riguardo l'Autore rileva che «il postulato dell'indivisibilità delle funzioni presidenziali non corrisponde alla lettera dell'art. 86 primo comma Cost., che si riferisce a qualunque causa impeditiva dell'esercizio delle funzioni medesime senza distinguere fra quelle che le coinvolgano tutte da quelle che incidano solo su alcuni poteri del Capo dello Stato» (p. 453) –, non si vede come tale possibilità non possa essere estesa anche alla supplenza del Presidente del Consiglio dei ministri, vista la comunanza delle ragioni sottese ai due istituti.

Sempre affrontando l'esame dell'istituto della supplenza del Presidente della Repubblica, accennano all'«impedimento», da parte del capo dello Stato in occasione di viaggi all'estero, all'esercizio di quelle sole funzioni riferite alle attività istituzionali interne al Paese anche R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 292. In particolare, gli Autori precisano che in queste ipotesi «sarebbe preferibile parlare di alcune funzioni presidenziali che, in circostanze che allontanano il Presidente dal territorio nazionale, vengono ad essere esercitate dal Presidente del Senato» (p. 292).

per la Costituzione⁶⁸, rilevava come, mentre ragioni essenzialmente pratiche scongiuravano di richiedere che qualsiasi atto del Presidente della Repubblica dovesse essere controfirmato anche dal Presidente del Consiglio, si rendeva invece opportuno, pur «senza scendere a troppi particolari nella Costituzione», indicare «certi atti particolarmente importanti del Presidente della Repubblica» rispetto ai quali era «consigliabile e necessario costituzionalmente» che, oltre la firma del ministro proponente, vi fosse anche la controfirma del Presidente del Consiglio. Per gli altri atti, invece, sarebbe stato preferibile «lasciare alla legge il compito di determinare per quali» si sarebbe ravvisata necessaria «anche tale controfirma del Presidente del Consiglio»⁶⁹. La formulazione della proposta, come rileva lo stesso Perassi nell'illustrarne il contenuto⁷⁰, fu ispirata dall'articolo 4 del Regio decreto 24 settembre 1931, n. 1256⁷¹, ai sensi del quale *«Le leggi e i decreti devono portare, nella fine, oltre la data, la firma del Re, e la controfirma dei Ministri proponenti. – Le leggi devono essere controfirmate anche dal Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato: e così pure i decreti, per i quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei Ministri»*.

È proprio la ricognizione dei lavori della Costituente a lasciar supporre che nella redazione dell'articolo 89, comma secondo, della Costituzione potrebbe essere stata commessa una imprecisione, forse frutto di una svista⁷². Con l'espressione *«atti che hanno valore legislativo»* ci si intese presumibilmente riferire, rifacendosi al citato articolo 4 nonché all'articolo 67 dello Statuto del Regno⁷³, tanto alle leggi quanto agli atti con forza di legge⁷⁴. Tuttavia, mentre le precedenti previsioni legislative riferivano la controfirma direttamente all'atto normativo (la legge o i decreti aventi forza di legge), l'attuale formulazione dell'enunciato costituzionale riferisce la controfirma all'atto presidenziale che alla formazione di quell'atto concorre: sintatticamente, infatti, il lemma *«atti»* non può che sottendere, nel quadro della costruzione dell'intero articolo 89, la locuzione *«del Presidente*

⁶⁸ Come si è già visto, la proposta di emendamento a firma dell'on. Perassi sostituiva il primo comma dell'art. 85 del progetto di Costituzione (*«Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità»*) coi seguenti: *«Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. – Gli atti aventi valore di legge e gli altri atti del Presidente della Repubblica che saranno determinati dalla legge devono essere controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri»*: cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 3494.

⁶⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 3494 e 3495.

⁷⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 3494.

⁷¹ Recante *«Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei Regi decreti»*.

⁷² Conviene rimarcare, a scanso di ogni equivoco, che quella avanzata è una mera supposizione, dal momento che l'esame dei lavori preparatori non offre, su tale materia, indicazioni chiare e univoche: cfr. nota 74.

⁷³ *«I Ministri sono responsabili. – Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti d'una firma di un Ministro»*.

⁷⁴ In sede di coordinamento finale furono apportati dei lievi ritocchi formali alla formulazione di quello che diventerà, poi, il testo vigente dell'art. 89 Cost., risultante, come visto, dall'approvazione della proposta emendativa Perassi. È significativo notare come tra questi lievi ritocchi rientri proprio l'espressione, di cui al co. secondo, *«atti che hanno valore legislativo»*, la quale sostituì quella, contenuta nell'approvata proposta emendativa Perassi, di *«atti aventi valore di legge»*. L'assenza di resocontazione parlamentare sui lavori svolti in sede di coordinamento finale preclude la conoscenza delle motivazioni che spinsero i Costituenti a variare, nel testo definitivo della Carta, la formulazione linguistica di quell'espressione; tuttavia, quella variazione può forse contribuire ad avvalorare quanto si è affermato nel corpo del testo.

della Repubblica»⁷⁵. In questo mutamento di costruzione linguistica si radica però, verosimilmente, l'imprecisione, non essendo possibile ritenere che gli atti compiuti dal Presidente della Repubblica rechino valore legislativo.

(ii) *Sul significato dell'espressione «ministri proponenti»*. Proprio l'istituto della controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto presidenziale di promulgazione della legge può contribuire, infine, se guardato dall'angolazione della struttura sistematica dell'articolo 89 della Carta repubblicana, a lumeggiare il significato del sintagma «*ministri proponenti*», fornendo una diversa e inconsueta esegesi a supporto del consapevole impiego, a corredo del sostantivo «*ministri*», del lemma «*proponenti*» in luogo di «*competenti*»⁷⁶; aspetto, quest'ultimo, che ha lungamente impegnato il dibattito dottrinale⁷⁷.

Prescindendo dalla volontà storica dei Costituenti, l'impalcatura costituzionale composta dei due commi dell'articolo 89 si mostra solida e coerente nella sua struttura, non sembrando necessitare di letture interpretative (estensive) volte a colmare lacune: laddove sia dato individuare, in relazione all'atto presidenziale da sottoporre a controfirma, dei «*ministri proponenti*», saranno questi ad apporre la propria controfirma, conferendo validità all'atto del Presidente; viceversa, non potendosi ammettere atti presidenziali che non siano muniti di controfirma governativa in ragione della neutralizzazione politica del capo dello Stato, l'impossibilità di rinvenire, in relazione al contenuto dell'atto presidenziale, dei «*ministri proponenti*» potrà essere supplita sfruttando la riserva di legge contenuta nel comma secondo dell'articolo 89 e sottoponendo così l'atto alla controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, organo che, in funzione della propria posizione costituzionale, assumerà la responsabilità politica dell'atto a nome dell'intera compagine governativa⁷⁸.

⁷⁵ Ciò trova ulteriore conferma, da un lato, nel raffronto tra la formulazione originaria del primo comma dell'art. 85 del progetto di Costituzione e la definitiva formulazione dell'art. 89 della Costituzione, frutto, principalmente, dell'approvazione della proposta di emendamento dell'on. Perassi, e, dall'altro, tra le pieghe dell'intervento illustrativo della proposta medesima, i cui passaggi più rilevanti sono stati riportati nel corpo del testo, cui pertanto si rinvia.

⁷⁶ È con l'approvazione della già citata proposta emendativa Perassi che veniva sostituita alla dizione originaria «*Ministri competenti*», figurante nel testo iniziale dell'art. 85, co. primo, del progetto di Costituzione, la nuova dizione «*Ministri proponenti*», poi confluita nella definitiva formulazione dell'art. 89, co. primo, della Costituzione: per i puntuali riferimenti sull'intervento dell'on. Perassi si fa rinvio alla nota 54.

⁷⁷ Sulla variazione testuale che, come si è visto nella nota che precede, venne introdotta nel testo costituzionale si registrano, principalmente, due posizioni dottrinali: qualcuno ritiene che tale variante «fu probabilmente frutto di una svista del suo presentatore, nè venne rilevata dall'Assemblea» (cfr. E. CHELI, *Art. 89*, cit., 106) o, più radicalmente, che sia «chiaramente improprio l'uso della dizione *ministri proponenti*, la quale suppone erroneamente che vi sia sempre una proposta governativa, mentre appare corretto supporre che la formula più appropriata avrebbe dovuto essere quella di *ministri competenti*» (cfr. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, il Mulino, 1997, 252); altri, diversamente, reputano «una simile scelta coerente con la figura presidenziale che stava affiorando in quella sede» (cfr. Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Diritto e Società*, 2014/2, 293).

La stessa Corte costituzionale, nella già citata sentenza 3 maggio 2006, n. 200, ha ricordato che «nel medesimo impianto costituzionale configurato nel 1948, venne ribadita la necessità che tutti gli atti del Presidente della Repubblica, a pena di invalidità, dovessero essere controfirmati dai Ministri “proponenti” (espressione equivalente, secondo l'interpretazione successivamente invalsa, a quella di Ministri “competenti”)» (*Considerato in diritto*, punto n. 5.2).

⁷⁸ È noto, invece, che gli orientamenti dottrinali dominanti, negando l'esistenza di un vincolo di interconnessione necessaria tra controfirma e proposta al fine di poter conciliare l'affermazione, costituzionale, di un'esigenza generale e inderogabile di controfirma per tutti gli atti del capo dello Stato con il riconoscimento dell'esistenza di una serie di atti presidenziali non nascenti da proposta ministeriale, affermano che la formula costituzionale dell'art. 89 andrebbe letta nel senso che, là dove esiste un ministro proponente, questo sarà l'organo legittimato alla controfirma; ove, invece,

A ben guardare, è proprio in quest'ultima angolazione che la legge si manifesta, ancora una volta, come ipotesi emblematica: è evidente, difatti, che la legge derivante da una iniziativa parlamentare è atto rispetto al quale non è ipotizzabile, in senso stretto, una proposta ministeriale, così precludendosi alla radice la possibilità di individuare dei «*ministri proponenti*». Ed allora può ipotizzarsi, alla luce della particolare importanza dell'atto, che il legislatore ordinario, servendosi della riserva di legge predisposta dal legislatore costituzionale, abbia inteso individuare una – tra le tante in astratto possibili – ipotesi in cui, proprio per l'impossibilità di rintracciare, relativamente a taluni tipi di iniziativa legislativa, dei «*ministri proponenti*», sarebbe stato necessario prevedere la controfirma, a nome del Governo, del Presidente del Consiglio dei ministri⁷⁹.

Questa chiave di lettura – che non ha certo la pretesa dell'assolutezza, ponendosi semplicemente come una, tra le tante, possibili – sembra trovare conferma nel dato precedentemente rilevato circa la prassi costituzionale relativa alla promulgazione. Come si è visto, delle leggi promulgate durante l'anno 2019 e riconducibili alla materia della giustizia, soltanto un novero ristretto registra la controfirma, in calce all'atto presidenziale di promulgazione, (anche) del ministro della giustizia. E non sembra affatto circostanza casuale che tale novero coincida proprio con le sole leggi d'iniziativa governativa, il cui progetto iniziale è stato sottoposto alla deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta dello stesso ministro della giustizia, poi controfirmante in sede di promulgazione⁸⁰. Le restanti leggi, tutte d'iniziativa parlamentare, registrano invece l'apposizione, all'atto di promulgazione, della sola controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri⁸¹.

Certo, l'impiego, all'articolo 89, della congiunzione «*anche*» in riferimento alla controfirma del Presidente del Consiglio pone un ostacolo testuale alla tesi ora sostenuta; ostacolo il quale, tuttavia, ridimensiona la propria problematicità a confronto dell'operazione ermeneutica, più difficilmente giustificabile, che giunge a manipolare, forzandola eccessivamente, la formulazione testuale della disposizione⁸².

la proposta non esista, la controfirma dovrà essere pur sempre apposta, ma in questo caso l'organo controfirmante sarà semplicemente il ministro competente: cfr. E. CHELI, *Art. 89*, cit., 123 e 124.

⁷⁹ Certo, il rinvio operato dal co. secondo dell'art. 89 Cost. non è da intendersi come un «rinvio assolutamente indeterminato»; invero, «se l'intervento del Presidente del Consiglio è volto a tutelare un qualche interesse costituzionalmente rilevante, esso è senz'altro inopportuno in ipotesi marginali»: così M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, cit., 133.

⁸⁰ Si tratta delle leggi riferite alla nota 63, cui si rimanda.

⁸¹ Sono le leggi riferite alla nota 62, cui si fa rinvio.

⁸² È condivisibile quanto Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, cit., 292, supponendo di procedere a un'operazione ermeneutica sull'enunciato dell'art. 89 Cost., osserva: «Il buon senso potrebbe supportare una precomprensione del testo tale da individuare nel ministro “competente” per materia colui al quale dovrà essere richiesta la controfirma. Senonché, neanche forzando al massimo la lettera della disposizione in oggetto si potrebbe pervenire a questo risultato. Proposta è altro rispetto a competenza, anche se il ministro proponente non può che essere quello competente. La proposta è un atto di impulso, laddove la competenza è lo spazio di azione entro il quale opera un determinato organo. Si è, dunque, in presenza di uno iato evidente tra l'aspettativa coltivata dall'interprete in sede di precomprensione (se non c'è il ministro proponente, allora occorrerà fare riferimento al ministro competente) e l'effettivo esito dall'interpretazione (la Costituzione contempla la sola controfirma del ministro proponente)».

ABSTRACT

Il saggio affronta l'analisi della controfirma governativa all'atto presidenziale di promulgazione della legge, con particolare riguardo alla controfirma apposta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Dopo aver indagato, percorrendo la direttrice suggerita dall'articolo 89 della Costituzione, il valore della promulgazione all'interno del procedimento di formazione della legge e dopo aver rintracciato il fondamento della controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri all'atto presidenziale di promulgazione, si procederà a esaminare alcune problematiche che è possibile ipotizzare tanto a livello teorico quanto a livello pratico. Infine, l'itinerario ermeneutico che si andrà percorrendo condurrà a lambire la vessata questione, tanto animata in dottrina, relativa alla semantica dell'espressione «*ministri proponentis*», impiegata dall'articolo 89, comma primo: difatti, proprio la prospettiva mostrata dal binomio “legge (e sua promulgazione)-controfirma governativa” sembra poter fornire una suggestiva chiave alternativa per leggere gli articoli 89 e 90 della Carta, riconducendo a sistema, senza forzare oltremodo la lettera delle disposizioni costituzionali, i due principi cardine della irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica e della controfirma di un membro del Governo quale condizione formale di validità dell'atto presidenziale.

The essay deals with the analysis of the government countersignature to the presidential act of promulgation of the law, with particular regard to the countersignature affixed by the President of the Council of ministers. After having investigated, following the guideline suggested by article 89 of the Constitution, the value of the promulgation within the procedure of the formation of the law and after having found the basis of the countersignature of the President of the Council of ministers at the presidential act of promulgation, we will proceed to examine some problems that can be hypothesized both at a theoretical and practical level. Finally, the hermeneutical itinerary that will be followed will lead to the harassed question, so animated in doctrine, concerning the semantics of the expression «*proposing ministers*», used by article 89, first paragraph: in fact, the very perspective shown by the binomial “law (and its promulgation)-government countersignature” seems to be able to provide an evocative alternative key to read articles 89 and 90 of the Charter, bringing back to the system, without forcing the letter of the constitutional provisions, the two cardinal principles of the political irresponsibility of the President of the Republic and the countersignature of a member of the Government as a formal condition of validity of the presidential act.

PAROLE CHIAVE: Promulgazione; controfirma; Presidente del Consiglio dei ministri; articolo 89 della Costituzione; «*ministri proponentis*»; «*atti che hanno valore legislativo*».

KEYWORDS: Promulgation; countersignature; President of the Council of ministers; article 89 of the Constitution; «*proposing ministers*»; «*acts having legislative value*».