



**Giacomo Galazzo\***

## **Sulla prassi ormai stabilizzata delle promulgazioni “con osservazioni”, in particolare riferimento al caso del decreto “sicurezza-bis”**

SOMMARIO: 1. La promulgazione della legge di conversione del decreto legge n. 53/2019. - 2. L'importanza dello studio della prassi nella ricostruzione delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica. - 3. Le promulgazioni “con osservazioni”: una linea di continuità tra diversi settennati. - 4. Profili di particolare interesse nella vicenda del decreto “sicurezza-bis”: a) le promulgazioni “con osservazioni” quali “prestazioni di unità”; b) specificamente, sul comunicato del Presidente della Repubblica e sul seguito parlamentare alle sue osservazioni.

### **1. La promulgazione della legge di conversione del decreto legge n. 53/2019.**

Nell'estate del 2019 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ritenne di accompagnare la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 53 del 14 giugno 2019, noto come decreto “sicurezza-bis”, con una missiva rivolta al Presidente del Consiglio e ai Presidenti dei due rami del Parlamento. Tale atto si pose nel solco della continuità con altre iniziative che erano state intraprese nel corso del settennato: comunicazioni analoghe, infatti, erano state diramate in occasione della promulgazione della legge sul *whistleblowing*, sul “Codice antimafia”, sulla legge di conversione del decreto “terremoto”, sulla molto discussa legge di riforma della legittima difesa, sulla legge istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario. Anche all'atto dell'emanazione del primo decreto “sicurezza” era seguita una simile iniziativa. Da ultimo, una lettera del Presidente ha accompagnato la legge di conversione del decreto “semplificazione”<sup>1</sup>. Simili risoluzioni presidenziali presentano una apparente anomalia rispetto allo schema che appare in prima battuta ricavabile dal combinato disposto degli artt. 73 e 74 Cost.<sup>2</sup>. Da una lettura lineare delle disposizioni costituzionali si evincerebbe infatti che il

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Pavia; Avvocato del Foro di Pavia.

<sup>1</sup> Sulla prassi del Presidente Mattarella si veda in particolare C. MERLANO, *Quando il Presidente scrive. I messaggi “di accompagnamento” del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2021.

<sup>2</sup> Art. 73 Cost.: «Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Presidente è chiamato a fornire una motivazione esplicita della sua determinazione solo allorché si determina a esercitare il potere di rinvio della legge. La scelta in favore della promulgazione, al contrario, dovrebbe sottintendere l'assenza di rilievi critici da parte del Presidente.

Nel presente contributo si discuterà in particolare della menzionata vicenda e più in generale dell'interazione che certamente intercorre tra decisioni di questa natura e il contingente stato del contesto politico-istituzionale nel quale il Presidente della Repubblica si trova ad operare<sup>3</sup>. Questa analisi consentirà certamente di operare una nuova sottolineatura dell'importanza dello studio casistico nel contesto della complessiva indagine sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica. Il caso delle promulgazioni “con osservazioni”, infatti, sembra mostrare una particolare attenzione del Presidente Mattarella alle prassi dei suoi predecessori, che risulta in un progressivo affinamento delle tecniche con le quali il Quirinale può contribuire all'armonica convivenza fra i poteri dello Stato.

## ***2. L'importanza dello studio della prassi nella ricostruzione delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica.***

Come è noto, sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica si sono succedute nel tempo molteplici letture. Queste possono forse trovare un punto di unità nell'idea del “sovrano” schmittiano, rappresentante vivente dell'unità ontologica dello Stato<sup>4</sup>, ma mostrano significative divergenze, gli studiosi essendosi storicamente dovuti confrontare con una disciplina costituzionale caratterizzata da uno scarso grado di dettaglio normativo<sup>5</sup>. L'indagine sulle

---

*Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso».*

Art. 74 Cost.: «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

*Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».*

<sup>3</sup> In argomento si vedano C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2002, 214, A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”...contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, 24 luglio 2009, in *Forumcostituzionale.it*, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 2011, 10, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, 19 ss.. Sul caso immediatamente precedente a quello qui particolarmente in esame vedi M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente” osservata della legge sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2019, 47, A. MORELLI, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, 28 aprile 2019, in *Lacostituzione.info*.

<sup>4</sup> La dottrina di Schmitt è analizzata da A. BALDASSARE-C.MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 8 ss. Per Schmitt, unità nazionale è «*unità personale e di decisione*»: per questo una comunità politica non può fare a meno di avere un «*sovrano*» che ne costituisca il fondamento e che detenga i poteri di ultima istanza, dai quali sia reso in grado di imporsi nel conflitto politico come colui che può decidere sullo stato d'eccezione. Secondo Schmitt, «*l'unità dello Stato è un'unità ontologica, rispetto alla quale il capo dello Stato è colui che la preserva o la custodisce in quanto, essendo la forza politicamente dominante, è l'espressione storica e vivente della statualità pura, dell'unità che sta realmente che sta realmente al di sopra delle parti in lotta*». In argomento vedi anche A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1990, 468.

<sup>5</sup> Sul punto L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, XXII-1012, Milano, 1986, 166 ss., secondo il quale gli articoli della Costituzione dedicati al Capo dello Stato «*concorrono piuttosto a stabilire quanto è stato escluso dal disegno costituzionale, che non a definirlo nei suoi aspetti caratterizzanti*». Per una rassegna sulle ricostruzioni intorno alla figura del Presidente della Repubblica vedi F. DIMORA, *Art. 87*, in S. BARTOLE-R.BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 773 ss.

attribuzioni del Capo dello Stato è dunque uno sforzo per il quale lo studio delle sole disposizioni costituzionali è certamente insufficiente, come ci ricorda con chiarezza la celebre immagine dei poteri “a fisarmonica”<sup>6</sup>. La reale configurazione dell'organo nel sistema italiano dipende in effetti dalla complessa interazione tra la normativa costituzionale, il variabile stato del sistema politico-istituzionale e inevitabilmente, trattandosi di un mandato monocratico e di conseguenza “autoreferenziale”, la personalità del titolare *pro tempore* dell'ufficio<sup>7</sup>. Nel contesto di una forma di governo per definire la quale i costituenti hanno scelto di tracciare «*tratti prescrittivi minimi*» l'analisi del dato fattuale risulta un necessario complemento della lettura del dato normativo, pena una conoscenza della Costituzione solamente «*astratta e formalistica*»<sup>8</sup>. Ciò non può che valere a maggior ragione per la carica presidenziale, che è stata soggetta nel corso della storia repubblicana a interpretazioni diversissime, tanto che illustri autori si sono ritrovati nel definire quella del Capo dello Stato come una figura “enigmatica”. Sul punto, può fondatamente sostenersi che i costituenti vollero consapevolmente costruire una istituzione dalla fisionomia flessibile e per questo sempre capace di esercitare un efficace ruolo di tutela ordinamentale nel mutevole divenire del contesto politico-istituzionale<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Sulla descrizione del Presidente quale figura dotata di poteri “a fisarmonica” vedi G. PASQUINO, *Per chi suonano i Presidenti della Repubblica. Capo dello Stato e Quirinale nella storia della democrazia italiana*, 7 gennaio 2019, in *Casadellacultura.it*, che ne attribuisce la paternità a Giuliano Amato. Nello stesso senso anche E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, in *Rivistaimulino.it*.

<sup>7</sup> Si vedano al proposito: M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 16; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2005, 310 ss.; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 194; E. CHELI, *Il Capo dello Stato. Un ruolo da ripensare?*, cit.; V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, 9 ss, ove in particolare si sostiene il «*decisivo rilievo*» della personalità del titolare *pro tempore* della carica; G. PASQUINO, *L'elasticità del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2013, 111, A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. Una riflessione comparata su fonti normative e prassi mutevoli*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 98, V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2018, 216. Una suggestiva ricostruzione in argomento può leggersi in G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, 11 gennaio 2012, in *Forumcostituzionale.it*, 1, che paragona l'interazione tra prerogative presidenziali e condizione del sistema politico alla vicenda del gigante di Goethe. Il gigante è apparentemente una figura di grande vigore, ma è costretto ad agire soltanto per mezzo della sua ombra e deve pertanto ricavare la sua effettiva forza dall'inclinazione del sole. Allo stesso modo il Presidente deve agire in base alla posizione dell'«*astro che lo illumina*», che corrisponde al sistema dei partiti. Quando questo è allo *zenit* e dunque esprime un sistema forte e autorevole, l'«*ombra*» del Presidente è più corta ed egli non può che esercitare funzioni statiche e di mero controllo del sistema. Quando l'astro è invece al crepuscolo, e dunque il sistema politico perde di autorevolezza e forza, l'ombra si allunga e così cresce l'incidenza del ruolo presidenziale.

<sup>8</sup> Le citazioni sono tratte da R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, 7. Si vedano inoltre: A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010*, 2010, 4, in *Forumcostituzionale.it*, ove può leggersi che «*Nessuno è in grado di stabilire quanta parte della Costituzione e del diritto costituzionale sia fatta di norme e quanta di esperienza, quanta – piace a me dire – di regole e quanta di regolarità. Non ho però alcun dubbio che è solo da un mix equilibrato, armonico, di entrambi gli ingredienti, delle une e delle altre “regole” (latamente intese), che può venir fuori il prodotto, il diritto costituzionale appunto, nella sua strutturale complessità e varietà di forme espressive*»; G. DE VERGOTTINI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica negli scritti di Giustino D'Orazio*, in F. LANCHESTER-R. D'ORAZIO (a cura di), *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana. Atti del Convegno in memoria di Giustino D'Orazio. Roma, Palazzo della Consulta, 20 febbraio 2017*, Padova, Cedam, 2018, 70 che parla di «*collocazione del diritto costituzionale tra scienza giuridica e prassi politica*». Sul rapporto tra “regole” e “regolarità” vedi anche G. U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 2. 2. Parlò di «*disciplina costituzionale a fattispecie aperta*» L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo. Relazione al Convegno su “Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea”, organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003*, in *Astrid-online.it*, 2. Definisce la prassi come risultato di «*regolarità di comportamenti*» A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA-T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 11.

<sup>9</sup> Sul tema vedi F. CLEMENTI, *L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica*, 28 gennaio 2015, in *Federalismi.it*. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica in Italia. Originaria (e inesorabile?) ambiguità di un tutore che può tutto e niente*, in *Carlofusaro.it*,

La lettura di importanti dibattiti dell'Assemblea costituente restituisce in effetti la sensazione che i delegati avessero piena consapevolezza del decisivo ruolo che il concreto sviluppo delle prassi presidenziali avrebbe avuto nella interpretazione delle sue prerogative. A mostrarlo senza possibilità di equivoco è proprio una delle discussioni che si svilupparono intorno a quello che sarebbe divenuto l'istituto del rinvio presidenziale. Il 3 dicembre 1947, infatti, l'Assemblea costituente esaminava gli emendamenti agli articoli del Titolo VI, parte seconda, del progetto di Costituzione, dedicato alle garanzie costituzionali. Nel corso della discussione sull'art. 130, che riguardava il tema delle leggi di revisione costituzionale, l'On. Preti presentò un emendamento per sancire il divieto, per il Presidente della Repubblica, di rinviare al Parlamento questo tipo di provvedimenti. Per quanto qui interessa, l'intervento che l'On. Perassi svolse (a nome della Commissione dei 75) in risposta alla proposta di Preti rimane di straordinaria rilevanza: *«conviene arrivare ad inserire espressamente nella Costituzione una disposizione che vieti in maniera assoluta al Presidente di far uso di quella facoltà? (...) Io ritengo che non sia il caso di fare questa inserzione, né ritengo che sia opportuno — e su questo punto vorrei richiamare particolarmente l'attenzione dell'onorevole Preti — che su questo emendamento intervenga un voto da parte dell'Assemblea. Mi pare che sia una questione estremamente delicata, da lasciare alla prassi costituzionale. È questa che permetterà di dare al funzionamento della Costituzione quell'indirizzo che meglio corrisponde alla realtà delle cose».*

L'On. Preti ritirò il suo emendamento. Questo dialogo, al di là del suo esito politico, pare dimostrare che fin dal momento genetico della Carta venne espressamente riconosciuto il ruolo che il concreto esercizio delle prerogative presidenziali avrebbe avuto nel delineare la fisionomia del suo intervento a valle dello svolgimento del procedimento legislativo. Autorevole dottrina, del resto, ha notato che perché possa parlarsi dell'instaurazione di una prassi si deve individuare una certa regolarità di comportamenti ed in particolare, per quanto qui interessa, si è sostenuto che tale regolarità può generarsi all'esito del dispiegamento di un indirizzo interpretativo all'interno degli spazi che il tessuto normativo costituzionale ha lasciato volutamente “aperti”. Tale osservazione sembra attagliarsi in modo particolarmente adeguato alla questione che ci occupa<sup>10</sup>.

### **3. Le promulgazioni “con osservazioni”: una linea di continuità tra diversi settennati.**

A proposito di un'analisi casistica, è appunto possibile descrivere la vicenda del decreto “sicurezza-bis” come un coerente sviluppo delle prassi dei predecessori del Presidente Mattarella.

In primo luogo va richiamato l'intervento che il Presidente ha svolto a Dogliani, in occasione dell'anniversario dell'entrata in carica di Luigi Einaudi: in quella occasione, infatti, egli ha

---

passa in rassegna alcune celebri formulazioni a proposito dell'“enigmaticità” della carica presidenziale: *«un enigmatico coacervo di poteri non omogenei»* (BARILE); *«la figura «più enigmatica di tutto l'impianto costituzionale italiano»* (CHELI); *«...la più enigmatica e sfuggente fra le cariche pubbliche prevista in Costituzione»* (PALADIN). *Tre autori, lo stesso aggettivo».* G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, Mucchi Editore, 2015, 11 parla del Capo dello Stato come della figura che *«offre la resistenza maggiore all'inquadramento e alla sistemazione giuridica».*

<sup>10</sup> Per queste considerazioni vedi A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA-T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 9 ss. Nello stesso volume si vedano anche C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, 23 ss., e T. F. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare*, 51 ss. Si veda anche F. CLEMENTI, *L'eredità e la continuità del Presidente della Repubblica*, cit., 2



sottolineato che il suo predecessore «*sapeva che i suoi atti avrebbero fissato i confini all'esercizio del mandato presidenziale, per sé e per i suoi successori*<sup>11</sup>». La citazione della prassi della presidenza Einaudi appare particolarmente pertinente se si discute del rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi. Con il primo esercizio del potere di rinvio, infatti, Einaudi scelse di non operare riferimenti ad alcuna proposta ministeriale per l'adozione dell'atto. L'iniziativa fu di straordinaria rilevanza: il Presidente della Repubblica intese affermare una interpretazione del potere di rinvio quale attribuzione sostanzialmente e non solo formalmente presidenziale, secondo lo schema concettuale che fu tratteggiato con chiarezza in dottrina e, più di recente, recepito nella sentenza della Corte costituzionale del 18 maggio 2006, n. 200<sup>12</sup>.

Di notevole interesse è anche l'evidente richiamo che in un diverso incontro pubblico il

<sup>11</sup> Si veda il documento *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi*, Dogliani, 12 maggio 2018, in *Quirinale.it*.

<sup>12</sup> G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 987, discutendo degli atti presidenziali, sostenne per l'appunto che solo per alcuni è necessaria la proposta governativa; gli altri, infatti, «*si emetteranno con la sola controfirma e senza proposta*». Evidenzia l'importanza del contributo della prassi einaudiana per l'affermazione della sostanziale spettanza del potere di rinvio al Presidente della Repubblica G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati. Relazione al convegno «Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo»*, Roma, LUISS – Guido Carli, 26 novembre 2010, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2. Sul primo esercizio del potere di rinvio vedi anche A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma, Laterza, 1985, 50-51; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 210; S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.)*. Spunti ricostruttivi e critici, in S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 78-79; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 85-86. Vedi anche M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, 4. La volontà “interventista” di Einaudi non mancò invero di suscitare frizioni con il Governo, come pare dimostrare il fatto che il Presidente del Consiglio dei Ministri De Gasperi non procedette alla controfirma dei primi atti di rinvio di Einaudi, ma a ciò delegò il Ministro competente per materia. Einaudi, però, riteneva però di dovere esercitare un'attività di sorveglianza effettiva sui lavori parlamentari. Questo convincimento è rafforzato se si considera una decisione che fu soltanto a prima vista priva di rilevanza sostanziale: Einaudi volle infatti il superamento della consuetudine statutaria che individuava il giovedì come giorno fisso settimanale per la firma dei decreti da parte del Capo dello Stato in presenza dei Ministri. A fronte di una mole di lavoro molto ingente egli ritenne che solo superando questa prassi sarebbe stato possibile, per lui ed i suoi collaboratori, condurre una indagine sui singoli atti normativi che impedisse di svuotare il vaglio presidenziale di qualsiasi sostanzialità. Sul punto vedi in particolare L. EINAUDI, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica italiana*, in L. EINAUDI, *Scritti economici, storici e civili*, Milano, Mondadori, 1973, 741 ss. In questo scritto, che fu pubblicato sulla *Rivista Nuova Antologia* nel 1956, Luigi Einaudi spiegò diffusamente le ragioni di ordine politico e pratico che lo spinsero a questa valutazione: «*Tra le consuetudini, prima osservate, era quella della firma dei decreti in giorno fisso, che era il giovedì di ogni settimana; forse la sola consuetudine, che non fu rispettata durante il mio settennato. Poiché le settimane utili alle firme non sono praticamente superiori alla trentina (per i provvedimenti urgenti, pochi di numero, tutte le settimane sono buone) e poiché i decreti ed i provvedimenti sottoposti alla firma presidenziale si aggirarono sui dieci-dodici mila all'anno, la firma settimanale di 300-400 decreti, in presenza dei ministri, non poteva non ridursi ad un rito senza contenuto sostanziale. E, poiché anche, nello spirito della Costituzione italiana, sarebbe fuor di luogo che il presidente della Repubblica pensasse al "Governo", dotato di poteri suoi propri, e regolato in un "titolo" suo proprio, come al "suo governo" - solo il presidente del consiglio è scelto da lui, ma i ministri sono nominati "su proposta" del designato presidente del consiglio - così la riunione settimanale dei ministri per il rito della firma fu ritenuta da me non opportuna, in quanto poteva essere paragonata, sebbene non fosse tale, ad una seduta del Consiglio dei ministri, presieduta da chi non aveva avuto dalla costituzione siffatto incarico*». Discute in particolare di questa determinazione del Presidente Einaudi D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., 367. Definiscono “interventista” la Presidenza Einaudi G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011, 41-42, che ricordano al proposito anche la vicenda che due anni dopo vide il Presidente contrapporsi con durezza alla volontà del Governo di attribuire al Ministro della Giustizia la scelta sostanziale dei giudici costituzionali di nomina presidenziale, costringendolo ad un passo indietro. Per il riferimento alla giustizia costituzionale si consideri questo passaggio di Corte cost. sent. 200/2006: «*Quanto, segnatamente, alla controfirma, pur necessaria per il completamento della fattispecie, è da rilevare – in via generale – come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali*».

Presidente Mattarella ha operato all'esperienza di un altro predecessore, Carlo Azeglio Ciampi. L'occasione, in particolare, fu data dalla domanda che un giovane studente gli pose proprio a proposito dei presupposti di esercizio del potere di rinvio, in occasione di una visita scolastica al Quirinale. Il Presidente Mattarella così rispose: «Anche se non le condivido, io ho il dovere di firmare le leggi. C'è solo un caso in cui posso, anzi devo, non firmare: quando arrivano leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente con la Costituzione<sup>13</sup>». L'episodio ricordò da vicino una famosa esternazione del Presidente Ciampi, che proprio sul medesimo argomento fu sollecitato in occasione del suo intervento all'Università Humboldt di Berlino. Il 27 luglio del 2003, infatti, Ciampi sostenne che una legge dovrebbe essere rinviata solo in caso di manifesta incostituzionalità, l'ordinario controllo di legittimità spettando invece alla Corte costituzionale<sup>14</sup>. Gli argomenti utilizzati da Mattarella per rispondere al suo giovanissimo interlocutore, quattordici anni dopo, risultano perfettamente sovrapponibili: i due Presidenti, come in un ideale dialogo, sembrerebbero convergere nell'avallare una lettura del rinvio presidenziale quale vera e propria *extrema ratio*. Questi concetti, che hanno caratterizzato la prassi del Presidente Ciampi, sono ritornati anche nella immediatamente successiva esperienza del Presidente Giorgio Napolitano<sup>15</sup> e sono stati richiamati con chiarezza nella motivazione del primo (e ad ora, unico) messaggio di rinvio del Presidente Mattarella, ove per l'appunto si evidenziano «evidenti profili di illegittimità costituzionale<sup>16</sup>» della legge che veniva rinviata alla Camere<sup>17</sup>.

L'impressione dell'esistenza di una connessione tra le prassi dei diversi Presidenti risulta rafforzata se si analizza il contesto politico nel quale il Presidente Mattarella si è trovato ad operare nel caso specifico del decreto “sicurezza-bis” che qui ci occupa. Concluso il procedimento di conversione in legge del provvedimento, infatti, egli è stato destinatario di una imponente

<sup>13</sup> Si veda al proposito il comunicato *Incontro del Presidente Mattarella con alcune scolaresche delle scuole secondarie di secondo grado*, 26 ottobre 2017, in *Quirinale.it*, che riporta integralmente la dichiarazione del Presidente Mattarella: «Domanda: «Nello svolgimento del suo quotidiano lavoro, spesso le capiterà di dover firmare provvedimenti che non divide, come si comporta in questi casi?» Risposta: «Quando mi arriva qualche provvedimento, una legge del Parlamento o un decreto del Governo, io, anche se non lo condivido appieno, ho il dovere di firmarlo, anche se la penso diversamente. Devo accantonare le mie convinzioni personali perché devo rispettare quello che dice la Costituzione: che la scelta delle leggi spetta al Parlamento e la scelta dei decreti che guidano l'amministrazione dello Stato spetta al Governo. E se non firmassi andrei contro la Costituzione. C'è un caso in cui posso - anzi devo - non firmare: quando arrivano leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione. Ma in tutti gli altri casi non contano le mie idee, perché non è a me che la Costituzione affida il compito di fare le regole con le leggi o di guidare la macchina dello Stato, ma li affida ad altri: al Parlamento e al Governo. E io ho l'obbligo di firmare, perché guai se ognuno pensasse che le proprie idee personali prevalgano sulle regole dettate dalla Costituzione. La Repubblica non funzionerebbe più...».

<sup>14</sup> Ricostruisce l'episodio M. BREDA, *Legge sui processi, Ciampi difende la firma*, 27 giugno 2003, in *Corriere.it*.

<sup>15</sup> Comunicato *Nota a proposito della Legge Alfano*, 12 ottobre 2008, in *Quirinale.it*, ove può leggersi: «Una volta rilevata, da parte del Presidente della Repubblica, la palese incostituzionalità dell'emendamento "blocca processi" inserito in Senato nella legge di conversione del decreto 23 maggio 2008, il Consiglio dei Ministri ritenne di adottare il disegno di legge Alfano in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato».

<sup>16</sup> Presidente Mattarella, rinvio del 27 ottobre 2017, in *Camera.it*.

<sup>17</sup> Per una disamina del primo e ad ora unico rinvio del Presidente Mattarella vedi M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno alla fisiologia istituzionale)*, 14 marzo 2018, 1 ss, in *Federalismi.it*, P. ROSSI, *Il Presidente della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali: in margine al primo rinvio alle Camere per contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 879 ss., V. ZAMBRANO, *Il rinvio alle Camere del Presidente Mattarella della legge riguardante l'adozione di "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona e di munizioni e submunizioni a grappolo": un'occasione per dare completa attuazione alla Convenzione di Ottawa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 9 ss. Discute in chiave critica del concetto di manifesta incostituzionalità, rilevandone l'elevato tasso di soggettività, I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della "manifestata incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *Rivista AIC*, 2018, 406.

campagna mediatica che mirava a indurlo al rinvio della legge<sup>18</sup>. Per rilevante dottrina, il caso ha ricordato linearmente i numerosi “appelli a non firmare” dai quali fu caratterizzata la Presidenza Ciampi, quando i più vari soggetti si rivolgevano pubblicamente al Quirinale in occasione dell'approvazione parlamentare di leggi fortemente discusse in seno all'opinione pubblica. Ciò generò una forte sovraesposizione del Capo dello Stato, destinatario da parte di studiosi, partiti politici, nonché varie formazioni sociali, di quelle che sono state definite come vere e proprie «*tirate di giacca*»<sup>19</sup>. Anche nel corso della Presidenza Napolitano l'attribuzione del rinvio presidenziale è stata argomento di accese discussioni politiche, che sono giunte addirittura a considerare il mancato rinvio di alcune leggi fra i motivi di una denuncia elevata a carico del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 90 Cost., poi archiviata<sup>20</sup>. Può dunque ravvisarsi una chiara simmetria tra la fibrillazione del sistema politico-istituzionale, che certo non si è attenuata nel corso della presidenza Mattarella, e la ricerca di parte del Quirinale di strade alternative al rinvio presidenziale. L'analisi delle prassi delle presidenze che hanno preceduto l'attuale sembrerebbe appunto confermare l'impressione di una linea di continuità che unisce i diversi settennati anche se si procede all'analisi di alcune vicende che hanno preceduto il mandato presidenziale in corso. Si considerino, sul punto, il caso della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 63 del 15 aprile 2002, cui il Presidente Ciampi fece seguire una lettera al Presidente del Consiglio On. Berlusconi nella quale, tra le altre argomentazione, poteva leggersi della «*contraddizione contenuta nell'art. 7, comma 10, del decreto (...)*»<sup>21</sup> nonché gli episodi, del tutto analoghi, verificatisi nel corso della Presidenza Napolitano in occasione della legge in materia di pubblica sicurezza nel 2009<sup>22</sup> nonché di quella del decreto-legge “incentivi” del 2010<sup>23</sup>. Le promulgazioni “con osservazioni” del Presidente Mattarella, dunque, risultano affluire ad una prassi ben riconoscibile e consentono anzi di descriverla come ormai, per così dire, stabilizzata.

L'innovazione che tali determinazioni presidenziali hanno introdotto nell'ordinamento non è di poco momento. A fronte di un quadro costituzionale che non sembra offrire al Presidente una

<sup>18</sup> La petizione Mattarella non firmare, promossa da MGA – Sindacato nazionale forense, è tuttora disponibile in Change.org: essa reca oltre centodiecimila sottoscrizioni.

<sup>19</sup> L'espressione è di M. MANETTI, *I Due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e politica*, 19 settembre 2007, in *Associazione deicostituzionalisti.it*. Discute dell'argomento anche D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., 358, del quale si ritiene di citare integralmente il seguente passaggio «*Il clima politico era poco incline al pacato dibattito. Ben presto, si sono voluti strumentalizzare, da più parti, tanto i rinvii quanto i mancati rinvii del Capo dello Stato, cui si rivolgevano l'Associazione Nazionale dei Magistrati, il Consiglio Superiore della Magistratura, parte dell'opposizione, per non dire poi di autorevoli editorialisti. Ci furono d'altro canto veri e propri appelli da parte di non pochi costituzionalisti al Capo dello Stato in merito a determinate leggi. Un rilievo certo non marginale, poi, deve anche essere attribuito ai movimenti popolari (tra i quali i cd. "girotondi") che ben presto videro proprio nel Capo dello Stato un argine a talune leggi giudicate ad personam. Si arrivò anche a delle vere e proprie veglie notturne sotto il Quirinale per chiedere al Capo dello Stato di non apporre la propria firma per la promulgazione di determinati provvedimenti*». A titolo meramente esemplificativo, si rimanda ai seguenti contenuti di stampa: *I giuristi al Quirinale. Uno strappo alla Carta*, 18 giugno 2003, in *Repubblica.it*; *Rogatorie. Il centrosinistra chiederà a Ciampi di non firmare la legge*, in *Rainews.it*; *Girotondi: la fiaccolata a Roma contro la legge Cirami*, in *Radioradicale.it*; *Sul lodo "l'Unità" cavalca l'appello dei giuristi. Fassino cauto: nessuno dica a Ciampi cosa fare*, 20 giugno 2003, in *Corriere.it*. Ancora, si vedano C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, cit., 177-180. e R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 2011, 10.

<sup>20</sup> *Atti parlamentari*, Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, XVII legislatura, seduta del 10 febbraio 2014, 13 ss., in *Camera.it*.

<sup>21</sup> Comunicato *Il Presidente Ciampi ha promulgato la legge di conversione del decreto legge 15 aprile 2002, n. 63 e, contestualmente, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri On. Berlusconi*, 15 giugno 2002, in *Quirinale.it*.

<sup>22</sup> L. n. 94/2009.

<sup>23</sup> L. n. 73/2010.

“terza via” tra promulgazione e rinvio, si è pervenuti in via di prassi a una ricostruzione della promulgazione come atto che esita a un “bilanciamento” tra valutazioni di diversa natura: alcune, di natura squisitamente giuridica; altre, attinenti all’impatto che l’esercizio dei poteri presidenziali può avere sulla stabilità del quadro politico istituzionale<sup>24</sup> e volte a prevenire che il Quirinale diventi facile bersaglio di polemiche politiche. Posto che il testo costituzionale è chiaro nel descrivere il potere di rinvio in termini di facoltà (secondo l’art. 74 Cost., infatti, il Presidente «può» rinviare la legge alle Camere) il Presidente della Repubblica può dunque orientare la sua condotta scegliendo di valutare condizioni di contesto che attengono alla complessiva «*opportunità costituzionale*»<sup>25</sup> della sua risoluzione.

#### **4. Il caso della promulgazione “con osservazioni” della legge di conversione del decreto “sicurezza-bis”:**

##### **a) le promulgazioni “con osservazioni” quali “prestazioni di unità”:**

Così inquadrata la ormai consolidata prassi delle promulgazioni “con osservazioni”, risultano alcuni profili di specifico interesse nel comunicato con il quale il Presidente Mattarella ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto “sicurezza-bis”, che segnala una particolare attenzione del Quirinale agli obblighi internazionali a cui il legislatore deve considerarsi sottoposto. Scartata l’opzione del rinvio nella forte temperie politica nella quale il provvedimento era giunto alla sua attenzione, è parsa particolarmente attendibile la ricostruzione secondo la quale il Presidente Mattarella avrebbe voluto rivolgere le sue considerazioni non solo al Governo e al Parlamento, organi ai quali pure la missiva era formalmente indirizzata, ma in verità ad una platea molto più ampia.

<sup>24</sup> Si vedano sul tema A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?*, 1 luglio 2002, in *Forumcostituzionale.it* e A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con motivazione...contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, 24 luglio 2009, in *Forumcostituzionale.it*. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, 2011, 9. segnala in chiave problematica come l’interlocuzione diretta tra Presidente della Repubblica e Governo possa condurre a una marginalizzazione di fatto della discussione parlamentare. Sul punto vedi anche I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 206. Parla della promulgazione con “motivazione contraria” come di «*prassi ormai invalsa*» M.E. BUCALO, *L’anomala estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale*, 2011, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Quaderni del Gruppo di Pisa. Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del Convegno annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011, 247, ove si segnala che già nelle presidenze Gronchi, Segni e Pertini si erano verificati casi di promulgazioni “accompagnate” da informali interventi presidenziali presso il Governo. Su queste vicende vedi in particolare G. MOTZO, *Messaggio*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVI, XXIX-1018, Milano, 1976, 148 e G. LONG, *Presidenza Pertini, opinione pubblica, stampa*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, 143. Si veda anche M.E. BUCALO, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti tra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, Giappichelli, 2010, 146 ss.

<sup>25</sup> Per queste considerazioni M. AINIS, *Il rispetto della Costituzione e il cappotto del Presidente*, 8 aprile 2010, in *Issole24ore.it*. Si veda sul tema che il contributo di V. ONIDA, *Un veto di garanzia*, *Il Sole 24 Ore* del 21 gennaio 2006: «*Per converso il Presidente della Repubblica non è obbligato a rinviare una legge anche se possa ritenerla viziosa da incostituzionalità (quante leggi del resto, vengono poi colpite da dichiarazioni di illegittimità costituzionale da parte della Consulta!). Egli può valutare se rinviare o meno una legge in base alle più diverse motivazioni, compresa la considerazione delle ripercussioni che il rinvio può avere nei rapporti con la maggioranza legislativa o nei rapporti tra forze politiche, e comunque in base a uno apprezzamento di opportunità istituzionale difficilmente sindacabile*». Sulle considerazioni di natura politico-istituzionale che avrebbero guidato l’unico esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente Napolitano vedi S. CALZOLAIO, *Il rinvio del presidente Napolitano sull’arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010, 414-415.



Si pensi in primo luogo agli operatori del diritto, ai quali la lettera del Presidente sembra aver suggerito alcuni importanti appunti per un' interpretazione conforme a costituzione della disciplina, in attesa di un intervento correttivo del legislatore. Considerazioni sulle frizioni con il diritto internazionale generate dalle previsioni del testo si sono infatti puntualmente ritrovate nei provvedimenti assunti nel contesto di alcune, molto note, vicende giurisdizionali successive all'atto della promulgazione<sup>26</sup>. Si consideri, oltre a questo, la naturale attitudine della missiva presidenziale a raggiungere l'opinione pubblica, che viene in questo modo messa a conoscenza delle problematiche generate dall'esercizio della funzione legislativa, in quello che è stato descritto come uno dei mezzi con i quali il Presidente può perseguire il principio di trasparenza della vita democratica.

Se questo è vero è forse possibile ricostruire queste iniziative del Presidente della Repubblica nella sfera di quelle “prestazioni di unità” e dunque di quegli strumenti di alto dialogo istituzionale e civile con i quali egli può tentare di salvaguardare la complessiva stabilità della forma di governo e la tenuta dei più delicati principi costituzionali. Tale intendimento sembra del tutto coerente all'insegnamento contenuto nella celebre sentenza della Corte costituzionale del 15 gennaio 2013, n. 1, che ha descritto il Capo dello Stato come un soggetto collocato in una posizione superiore a quella delle istituzioni che fisiologicamente esprimono il contingente indirizzo politico. Egli può dunque dispiegare la sua influenza nei confronti di tutti i poteri dello Stato, per salvaguardarne allo stesso tempo la separazione e l'equilibrio. L'azione del Presidente sarebbe infine posta a presidio di quella unità che, tornando a citare la giurisprudenza costituzionale, andrebbe intesa «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica<sup>27</sup>»: essa può dunque consistere non solo in una funzione di mera vigilanza sul rispetto

<sup>26</sup> Su questi argomenti vedi A. PERTICI, *La promulgazione con rinvio della legittima difesa*, 29 aprile 2019, in *Huffingtonpost.it*, G. AZZARITI, *La promulgazione con riserva di Mattarella parla ai giudici*, 9 agosto 2019, in *Ilmanifesto.it*. Più in generale sulla prassi del Presidente Mattarella vedi G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della Presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, 2018, G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2019, 674 ss. Sulla valenza “persuasiva” degli interventi del Presidente Mattarella vedi M. FERRARA, *Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno a una fisiologia istituzionale)*, 14 marzo 2018, in *Federalismi.it*. Sulle vicende giudiziarie di cui sopra si consenta di citare G. GALAZZO, *Il decreto sicurezza-bis: possibili questioni di costituzionalità della disciplina*, in *Giurisprudenza penale*, 2019, 7-8. Si vedano anche S. ZIRULIA, *L'ordinanza del GIP di Agrigento nel caso Sea Watch (Carola Rackete)*, 3 luglio 2019, in *Dirittopenalecontemporaneo.it*; E. MEZZASALMA, *Una nuova concezione dell'obbligo di salvataggio in mare alle luce della sentenza della Cassazione sul caso Sea Watch 3?*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, 4. Si consideri anche il Decreto cautelare 14 agosto 2019 del TAR del Lazio che, nella vicenda della nave Open Arms, in punto di valutazione del *fumus statui* che: «il ricorso in esame non appare del tutto sfornito di fondamento giuridico in relazione al dedotto vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti e di violazione delle norme del diritto internazionale in materia di soccorso».

<sup>27</sup> Su Corte cost. sent. 15 gennaio 2013, n. 1, si veda S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in sette punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio dei poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, 16 gennaio 2013, in *Forumcostituzionale.it*. Sul tema anche M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2014. Sulla medesima pronuncia vedi anche G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (a cura di) *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, 14 novembre 2014*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 43 ss. secondo il quale la pronuncia rende ardua la distinzione tra l'idea di un Presidente «mediatore» e quella di un Presidente «governante». La Corte sembra infatti legittimarlo ad applicare il suo scrutinio di «opportunità istituzionale» su tutte le decisioni politicamente rilevanti: ciò rischia di promuovere l'idea che il Quirinale divenga, più che il centro di una attività di controllo costituzionale, «il luogo supremo delle sintesi decisionali». La sentenza, dunque, legittimerebbe un potere di influenza che, proprio perché privo di sicuri confini giuridici, rischia di espandersi senza controllo in un vero e proprio veto, costringendo il Governo a una sorta di «permanente coabitazione».

delle norme costituzionali, ma può certamente conformarsi all'idea di un' opera di attiva tutela ordinamentale da parte dell'organo che la Costituzione incarica di rappresentare l'unione della comunità nella convivenza costituzionale<sup>28</sup>.

L'intento unificante dell'azione del Quirinale risulta in effetti evidente negli interventi di cui si è discusso in questo contributo: essi, come si è voluto significare più sopra, e pure nel sicuro rigore giuridico delle osservazioni che vengono indirizzate ai titolari dell'indirizzo politico, rappresentano un efficace strumento di *moral suasion* che esprime particolare accortezza all'equilibrio nell'esercizio delle delicate prerogative costituzionali con le quali il Presidente può intervenire nella vicenda del procedimento legislativo. La dottrina ha infatti evidenziato come questi interventi piuttosto che una portata oppositiva allo sviluppo del contingente indirizzo politico esprimano un intento “pedagogico”, mostrando il tentativo del Capo dello Stato di operare in chiave persuasiva e di dialogare con gli altri organi costituzionali, segnalando i punti di frizione che l'azione di essi può generare con i principi costituzionali che reggono il nostro ordinamento<sup>29</sup> e invitandoli a porre in proprio rimedio alle evidenziate incongruenze.

Svolte queste riflessioni può osservarsi, in ordine al rapporto del Capo dello Stato con la legislazione, che egli può servirsi di diversi strumenti a seconda del concreto scenario che di volta in volta gli si presenta, come all'esito di un vero e proprio scrutinio di “sussidiarietà”. Un' attività di interlocuzione riservata nella fase preparatoria del procedimento legislativo<sup>30</sup>, una lettera di accompagnamento alla promulgazione che sproni il legislatore a un successivo intervento correttivo o che aiuti gli operatori del diritto a ricercare un' interpretazione conforme a Costituzione della disciplina e, solo in ultima istanza, l'esercizio del formale potere di rinvio delle leggi. Il Presidente della Repubblica, oggi, sembra dunque consapevolmente agire secondo un criterio di gradualità, che lo vede tanto più in grado di svolgere efficacemente la sua funzione unificante quanto più riesce a evitare di porre in essere atti dalla portata potenzialmente divisiva. La lettura della missiva del Presidente sulla legge di conversione del decreto “sicurezza-bis” sembra confermare appieno la validità di tale ricostruzione. Sin dall'*incipit* del testo, nel momento in cui si accinge a esporre le sue «*rilevanti perplessità*», il Presidente precisa con nettezza la sua

---

con il Quirinale. Vedi anche G. DE VERGOTTINI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica negli scritti di Giustino D'Orazio*, cit., 62-63.

<sup>28</sup> Sull'allontanamento della prassi presidenziale dal modello di «*puro controllo*» vedi M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 55. Vedi anche M. AINIS, *Napolitano, l'esploratore*, in M. BREDA (a cura di), *Il grande gioco del Quirinale. La posta in palio nell'elezione del Presidente della Repubblica*, Milano, Corriere della Sera, 2013, che parla espressamente di «*desuetudine*» del potere di rinvio.

<sup>29</sup> Sulla portata “pedagogica” degli interventi presidenziali più sopra descritti vedi M. CAVINO, *La pedagogia del Quirinale: Mattarella scrive a Conte*, 29 luglio 2018, in *Lacostituzione.info* ed anche M. FERRARA, *Promulgazione e emanazione di atti “sotto osservazione” del Presidente Mattarella*, 7 ottobre 2018, in *Lacostituzione.info*. La descrizione in senso “pedagogico” degli interventi del Presidente della Repubblica, con riferimento all'opera di Carlo Azeglio Ciampi, compare precedentemente anche in U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, 8 giugno 2007, in *Associazione deicostituzionalisti.it*.

<sup>30</sup> Sul tema della “negoziante legislativa” vedi C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di Governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018, 50 ss. Specificamente sulla Presidenza Mattarella, G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione” tra presidenza della Repubblica e Governo*, 23 luglio 2019, in *Forumcostituzionale.it*.

volontà di astenersi da una valutazione di merito dei dettati normativi<sup>31</sup>. Il passaggio sembra segnalare la piena consapevolezza, da parte del Presidente della Repubblica, della necessità di manifestare non la volontà di intervenire in profili attinenti all'indirizzo politico, ma piuttosto quella di segnalare questioni che risultino attenerse a profili squisitamente “ordinamentali”. Egli interagisce incisivamente con le Assemblee legislative, non però nel ruolo di un contraddittore, non quale «*terzo ramo del Parlamento*»<sup>32</sup>, ma piuttosto assumendo quelle vesti del «*magistrato di influenza*» che sin dai lavori dell'Assemblea costituente erano state prefigurate per lo svolgimento del suo ufficio<sup>33</sup>. Richiamando allora l'insegnamento dell'autorevole dottrina che ha spronato alla ricerca di un “metapprincipio” che funga da criterio guida a tutte le valutazioni che siano «*assiologicamente orientate*»<sup>34</sup>, non può che ribadirsi una citazione di Corte cost. sent. 1/2013, ove la peculiarità della posizione del Presidente viene individuata nell'essere egli dotato di prerogative che «*non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito*».

***b) specificamente, sul comunicato del Presidente della Repubblica e sul seguito parlamentare alle sue osservazioni.***

In conclusione della trattazione è opportuno condurre un'analisi sulle specifiche osservazioni avanzate dal Presidente della Repubblica nel caso sul quale abbiamo deciso di concentrare la presente analisi, e sul seguito parlamentare che ne è scaturito.

Deve in effetti notarsi che all'esito della nascita del Governo “Conte II”, che si imperniò su una formula politica differente rispetto a quella dell'esecutivo in carica al tempo dell'adozione della normativa in commento, fu presentato un programma di governo che recava un esplicito impegno a corrispondere ai rilievi ricevuti dal Presidente della Repubblica. Al punto 18 del documento, dedicato ai temi di immigrazione e sicurezza, può infatti leggersi quanto segue: «*La disciplina in materia di sicurezza dovrà essere rivisitata, alla luce delle recenti osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica*»<sup>35</sup>. L'impegno, successivamente, è stato esplicitamente ribadito dal Presidente del Consiglio Conte nell'intervento tenuto alla Camera dei Deputati il 9 settembre 2019, in occasione

<sup>31</sup> Comunicato Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri, 8 agosto 2019, in *Quirinale.it*: «*Al di là delle valutazioni nel merito delle norme, che non competono al Presidente della Repubblica, non posso fare a meno di segnalare due profili che suscitano rilevanti perplessità*».

<sup>32</sup> *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, II Legislatura, Discussioni, Seduta del 17 dicembre 1953, 4844-4845, in *Camera.it*. La citazione è tratta da un risalente intervento alla Camera dell'On. Preti che nel 1953 che, nel celebre caso del rinvio del Presidente Einaudi sui “diritti casuali”, in senso critico così si espresse: «*Ma, mentre il re, secondo lo statuto albertino, era in realtà il terzo ramo del Parlamento, la stessa cosa non si può dire oggi del Presidente della Repubblica. (...) Il Capo dello Stato è il tutore della Costituzione; ed è proprio per questo che appare logico il veto presidenziale fondato su motivi di costituzionalità. Egli è nello stesso tempo il simbolo dell'unità nazionale. È perciò che ad esso non si addice il veto fondato su motivi di merito, il quale ne viene a indebolire il prestigio e non lo tiene - come è indispensabile - al di sopra delle polemiche parlamentari (...)*».

<sup>33</sup> Va richiamato, sul punto, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., 166 ss,

<sup>34</sup> La citazione è tratta da A. RUGGERI, *La questione del Kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale*, (a margine di Cass. I sez. pen., n. 24084 del 2017), in *Consultaonline*, 2017, 311.

<sup>35</sup> Documento *Programma di governo predisposto dal Presidente del Consiglio sulla base degli indirizzi condivisi dal Movimento 5 Stelle, dal Partito Democratico e da Liberi e Uguagli*, 4 settembre 2019, 5, *Osservatorio Astrid sull'attuazione del programma del Governo Conte II*, in *Astrid-online.it*.

della votazione fiduciaria ex art. 94 Cost<sup>36</sup>. La materia è stata dunque affrontata con il decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020, noto come decreto “Lamorgese” dal nome del Ministro dell'Interno proponente. Questa ha pubblicamente dichiarato, a sua volta, che tra gli scopi del provvedimento vi era quello di corrispondere alle osservazioni del Quirinale<sup>37</sup>. Tale intendimento risulta ribadito in atti anche nella relazione introduttiva al pedissequo disegno di legge di conversione, ove può leggersi che «*il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (...) risponde all'esigenza di dare seguito alle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge n. 113 del 2018 e di promulgazione della legge n. 77 del 2019 che ha convertito in legge il decreto-legge n. 53 del 2019*»<sup>38</sup>.

Nel merito, le osservazioni del Presidente Mattarella sembrano essere pienamente collocabili in argomenti di alta tutela ordinamentale, ciò che consente di confermare la caratterizzazione non oppositiva della prassi in commento: a venire in questione sono infatti i temi della ragionevolezza del trattamento sanzionatorio amministrativo, del rispetto degli obblighi internazionali da parte del legislatore, della coerenza interna della legge penale.

Il Presidente, sotto i primi due profili, osservò che le disposizioni sanzionatorie dei divieti di ingresso in acque territoriali si caratterizzavano per l'eccezionale gravità delle sanzioni e per l'assenza di stringenti criteri che contribuissero a determinare la condotta che vi veniva assoggettata. A essere richiamata, in particolare, fu la recente sentenza della Corte costituzionale del 6 marzo 2019, n. 112, ove si ricorda che al principio di proporzionalità deve certamente conformarsi anche il trattamento sanzionatorio amministrativo, come da insegnamento della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>39</sup>. Da tale passaggio, inoltre, il Presidente sviluppò un forte richiamo al rispetto degli obblighi internazionali assunti dall'Italia, e particolarmente a quanto previsto dalla Convenzione di Montego Bay in materia di quegli obblighi di soccorso in mare che si ergono a sicuro limite del potere dell'autorità nazionale di disporre un divieto di ingresso nelle acque territoriali<sup>40</sup>. Ebbene l'art. 1, comma 2, del successivo d.l. n. 130/2020 è

<sup>36</sup> *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Discussioni, Seduta del 9 settembre, 20, in *Camera.it*.

<sup>37</sup> Comunicato *Nuova legge sull'immigrazione, Lamorgese: rimodulati i delicati meccanismi dell'accoglienza e dell'integrazione*, 18 dicembre 2020, in *Interno.gov.it*.

<sup>38</sup> *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Disegni di legge e relazioni, AC 2727, 3, in *Camera.it*.

<sup>39</sup> Si consideri questo passaggio di Corte cost. sent. 112/2019: «*Ancorché il testo di tale disposizione faccia riferimento alle «pene» e al «reato», la Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente considerato applicabile tale principio all'insieme delle sanzioni – penali e amministrative, queste ultime anch'esse di carattere “punitivo” – irrogate in seguito alla commissione di un fatto di manipolazione del mercato, ai fini della verifica del rispetto del diverso principio del ne bis in idem (Corte di giustizia, sentenza 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA* e altri, in causa C-537/16, paragrafo 56)*».

<sup>40</sup> Comunicato *Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis* » scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri, cit.: «*Per effetto di un emendamento, nel caso di violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali - per motivi di ordine e sicurezza pubblica o per violazione alle norme sull'immigrazione - la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile è stata aumentata di 15 volte nel minimo e di 20 volte nel massimo, determinato in un milione di euro, mentre la sanzione amministrativa della confisca obbligatoria della nave non risulta più subordinata alla reiterazione della condotta.*

*Osservo che, con riferimento alla violazione delle norme sulla immigrazione non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta concretamente posta in essere, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo e trasportate. Non appare ragionevole – ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e della certezza del diritto – fare a meno di queste indicazioni e affidare alla discrezionalità di un atto amministrativo la valutazione di un comportamento che conduce a sanzioni di tale gravità.*

*Devo inoltre sottolineare che la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 112 del 2019, ha ribadito la necessaria proporzionalità tra sanzioni e comportamenti.*

*Va anche ricordato che, come correttamente indicato all'articolo 1 del decreto convertito, la limitazione o il divieto di ingresso può essere disposto “nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia”, così come ai sensi dell'art. 2 “il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa*



sembrato tributare una osservanza quasi letterale agli appunti del Quirinale. Viene disposta una evidente mitigazione del trattamento sanzionatorio per le violazioni dei divieti di cui si sta discorrendo. Con espresso riferimento alla Convenzione di Montego Bay, inoltre, è formulato un limite esplicito al potere del Ministro dell'Interno di formulare divieti di ingresso nelle acque territoriali in caso di operazioni di soccorso che siano «effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali(...)»<sup>41</sup>.

La seconda osservazione del Presidente si concentrò invece su di una disposizione modificativa dell'art. 131-bis del codice penale, che rendeva inapplicabile la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto alle fattispecie di resistenza, violenza, minaccia e oltraggio commessi nei confronti di pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni. Il Presidente rilevò, da un lato, come la novella rendesse potenzialmente inapplicabile la nominata esimente non ai soli reati commessi nei confronti degli appartenenti alle Forze dell'ordine, ma anche a quelli commessi nei confronti di un amplissimo novero di funzionari statali, presentando dunque una evidente criticità in punto di determinatezza della prescrizione penale e costituendo un irragionevole ostacolo per la valutazione giudiziaria della concreta offensività delle condotte. Dall'altro, segnalò come l'applicabilità della novella risultasse altrettanto irragionevolmente esclusa per il caso dell'oltraggio reso a magistrato in udienza<sup>42</sup>. Anche su questo punto il decreto "Lamorgese" è successivamente intervenuto, circoscrivendo l'esclusione della causa di non punibilità ai reati specificamente commessi ai danni degli agenti di pubblica sicurezza e contemporaneamente estendendola alla fattispecie precedentemente trascurata. Ancora, sembra pieno l'accoglimento delle osservazioni presidenziali<sup>43</sup>.

L'intervento del Presidente Mattarella sembra dunque avere avuto concreta incidenza sulla successiva agenda parlamentare, che ha visto gli organi competenti allo svolgimento dell'indirizzo politico concretamente adoperarsi per corrispondervi. L'analisi che è stata svolta pare confermare

---

*internazionale". Nell'ambito di questa la Convenzione di Montego Bay, richiamata dallo stesso articolo 1 del decreto, prescrive che "ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo».*

<sup>41</sup> D.l. n. 130/2020, art. 1 comma 2; l. 173/2020, di conversione con modificazioni.

<sup>42</sup> Comunicato Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri, cit.: «Tra questi i vigili urbani e gli addetti alla viabilità, i dipendenti dell'Agenzia delle entrate, gli impiegati degli uffici provinciali del lavoro addetti alle graduatorie del collocamento obbligatorio, gli ufficiali giudiziari, i controllori dei biglietti di Trenitalia, i controllori dei mezzi pubblici comunali, i titolari di delegazione dell'ACI allo sportello telematico, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti delle scuole, le guardie ecologiche regionali, i dirigenti di uffici tecnici comunali, i parlamentari.

*Questa scelta legislativa impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che, specialmente per l'ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale, solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che, come ricordato, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare "allarme sociale".*

*In ogni caso, una volta stabilito, da parte del Parlamento, di introdurre singole limitazioni alla portata generale della tenuità della condotta, non sembra ragionevole che questo non avvenga anche per l'oltraggio a magistrato in udienza (di cui all'articolo 343 del codice penale): anche questo è un reato "commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni" ma la formulazione della norma approvata dal Parlamento lo esclude dalla innovazione introdotta, mantenendo in questo caso l'esimente della tenuità del fatto».*

<sup>43</sup> D.l. n. 130/2018, art. 7; l. n. 173/2020, di conversione con modificazioni. Per una dettagliata disamina della disciplina introdotta dal decreto "Lamorgese" si veda *Relazione su novità normativa*, Corte di Cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo. Servizio penale, Rel. 100/20, 22 dicembre 2020, in *Cortedicassazione.it*. Sul tema si vedano anche: C. CORSI, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione*, 4 gennaio 2021, in *Forumcostituzionale.it*; G. MENTASTI, *L'ennesimo "decreto immigrazione-sicurezza" (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, 23 ottobre 2020, in *Sistemapenale.it*.

come la prassi delle promulgazioni “con osservazioni”, collocandosi significativamente in una posizione intermedia tra l'attività “informale” che la Corte costituzionale ha pure riconosciuto di piena prerogativa presidenziale e quella formalmente regolata dagli artt. 73 e 74 Cost., miri verosimilmente ad adempiere il mandato di rappresentanza dell'unità nazionale che la Carta consegna al Presidente della Repubblica, che certamente richiede al titolare dell'ufficio una costante attività di vigilanza sulla conformità della legislazione ai valori fondanti dell'ordinamento costituzionale e che non esclude l'intrapresa di iniziative come quella che qui è stata commentata. Queste devono svolgersi nel quadro della fisiologica mutevolezza degli orientamenti dei poteri che tollerano la parzialità dei propri titolari ma, come nel caso che abbiamo studiato, alle volte proprio nei confronti del loro operato<sup>44</sup>.

## ABSTRACT

Il contributo intende indagare sulla prassi presidenziale delle promulgazioni “con osservazioni” sostenendone l'ormai avvenuta stabilizzazione nell'ordinamento attraverso una lettura delle interconnessioni tra significativi episodi degli ultimi settennati. Tema privilegiato di studio è la promulgazione “osservata” della legge 18 dicembre 2020, n. 173, di conversione del decreto 21 ottobre 2020, n.130, noto come decreto “sicurezza-bis”. La vicenda evidenzia l'efficacia delle considerazioni presidenziali sulla conformazione della successiva agenda parlamentare, unitamente alla pertinenza delle stesse al ruolo di impulso e moderazione proprio dell'ufficio presidenziale.

The essay intends to investigate the presidential practice known as “observed promulgation”, the stabilization of which is argued through reading the interconnections between significant episodes of the most recent presidential office periods. A privileged subject of study is the “observed” promulgation of the 2019 immigration and security bill. The story highlights the effectiveness of the presidential considerations on the conformation of the subsequent parliamentary agenda, this giving relevance to the role of impetus and moderation of the presidential office.

**PAROLE CHIAVE:** Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento, Corte costituzionale, Promulgazione, Obblighi internazionali, Legge penale

**KEYWORDS:** President of the Italian Republic, Government and Parliament, Constitutional Court, Law enactment, International obligations, Criminal law

---

<sup>44</sup> Sul tema vedi A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2013, 28. Sull'attività di tutela “ordinamentale” del Capo dello Stato si veda anche A. DE MARCO, *Il potere di rinvio alle Camere: un'interpretazione evolutiva*, in *Il Filangieri*, n. 2-4/2005, 183 ss.