

**Alma Mater Studiorum – Università di Bologna**

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE GIURIDICHE**

**Ciclo XXX**

**Settore Concorsuale: 12/C1**

**Settore Scientifico Disciplinare: IUS/08**

**L'ORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DELLA  
REPUBBLICA: UNO STUDIO TRA LINEE DI CONTINUITA' E  
PROFILI EVOLUTIVI**

**Presentata da: Dott. Gianluca Marolda**

**Coordinatore Dottorato**

**Prof. Andrea Morrone**

**Supervisore**

**Prof. Andrea Morrone**

**Esame finale anno 2018**



# L'ORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA: UNO STUDIO TRA LINEE DI CONTINUITA' E PROFILI EVOLUTIVI

*Dottorato in Scienze Giuridiche- Ciclo XXX- Dipartimento di Scienze Giuridiche.  
Alma Mater Studiorum Università di Bologna*

**Tesi di Dottorato presentata dal Dott. Gianluca Marolda-Supervisore:  
Chiar.mo Prof. Andrea Morrone**

## **INDICE ANALITICO**

***Introduzione - Proposte di studio di una prospettiva ancora in chiaroscuro della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica***

***Capitolo 1 - L'amministrazione interna del Quirinale nell'esperienza monarchica e repubblicana***

1. L'esperienza storica del Ministero della Real Casa
2. La genesi dell'art.84 ultimo comma della Costituzione e la legge n.1077 del 1948 istitutiva del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica
3. I mutamenti delle strutture nell'esperienza delle varie Presidenze della Repubblica

*3.1. Il Segretario Generale come architrave dell'amministrazione quirinalizia*

*3.2. L'evoluzione storica delle strutture di vertice*

*3.3. Gli Uffici e Servizi del Segretariato Generale*

*3.4. L'attuale organigramma*

***Capitolo 2 - L'attività del Segretariato Generale nella determinazione della posizione costituzionale del Presidente: case studies***

Alcune premesse di metodo

***Sezione I - Il Segretariato ed il potere di rinvio delle leggi***

1. La dottrina Einaudi: quando la prassi "riempie" la Costituzione
2. Gronchi e Segni: prove di enlargement sul solco di Einaudi
3. Il Segretariato nel tramonto della Prima Repubblica: la Presidenza Pertini
4. La svolta della Presidenza Ciampi: il Segretariato co-fautore di convenzioni costituzionali?
5. La linea del Segretariato nelle Presidenze Napolitano

6. Prime indicazioni dalla Presidenza Mattarella

***Sezione II - L'attività del Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia***

1. La costituzione dell'Ufficio a seguito della sentenza n.200 del 2006 della Corte costituzionale
2. La fase istruttoria del procedimento per la concessione della grazia
3. Il Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari per l'amministrazione della Giustizia nella prassi

***Considerazioni finali. All'interno dell'enlargement presidenziale***

***Capitolo 3 - Sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica***

1. La natura giuridica del Ministero della Real Casa tra dottrina e giurisprudenza
2. Dottrina e (incidentalmente) giurisprudenza sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica
3. Quale teoria per il Segretariato Generale?

***3.1. Inidoneità della teoria dell'ente autarchico e dell'ente con personalità giuridica***

***3.2. La teoria organicistica come alternativa alla personalità giuridica***

- 3.2.1. Considerazioni sulla natura del Segretariato come organo dell'organo Presidente della Repubblica
  - 3.2.2. Alcune precisazioni sulla teoria dell'organo di un organo costituzionale
4. Proposte conclusive: un organo di rilevanza costituzionale?

***Capitolo 4 - L'autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica***

***Sezione I - L'autonomia normativa del Presidente della Repubblica***

1. L'autonomia normativa secondo la giurisprudenza
2. La dottrina sulla natura giuridica dei regolamenti presidenziali
3. La natura giuridica dei regolamenti presidenziali

***Sezione II - I limiti all'autonomia normativa del Presidente della Repubblica: il caso dell'autodichia***

1. L'autodichia del Quirinale nelle varie discipline regolamentari
2. La giurisprudenza e l'autodichia: un rapporto già definito?
3. La dottrina sull'autodichia del Presidente della Repubblica
4. *Legibus soluta* o autonomia funzionale legittima? La posizione del Presidente della Repubblica
  - 4.1. *Cenni sull'evoluzione storica della teoria della separazione dei poteri*
    - 4.1.1. In quali termini si pone la questione attualmente?
  - 4.2. *La "via maestra" del conflitto di attribuzione: un valido punto di equilibrio nel metodo*
    - 4.2.1. ...e la chiusura definitiva della Corte nel merito

***Conclusioni. Il Quirinale/Panòptico: nel nome della leale collaborazione***



## ***Introduzione. Proposte di studio di una prospettiva ancora in chiaroscuro della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica***

Si è discusso molto sulla definizione, sul piano scientifico, più corretta da conferire all'organo costituzionale del Presidente della Repubblica. Il dibattito dottrinale, iniziato a dividersi sin dai primi anni della Repubblica, non è giunto a delle conclusioni definitive, così come non vi è univocità o, quanto meno, omogeneità di giudizio nei confronti delle poche ma importanti pronunce che la giurisprudenza costituzionale ha effettuato nel tentativo, per così dire, estremo di compiere una ricostruzione quanto più razionale ed esatta sul piano dogmatico.

Questo mancato raggiungimento dell'obiettivo della razionalizzazione definitiva può ritrovare la sua "base giuridica" in alcuni incisi, tratti dall'Assemblea Costituente (durante l'approvazione del cd. o.d.g. Perassi) e dal primo alinea dell'art.87 Cost. Il Presidente della Repubblica si sarebbe inserito nell'ordinamento come uno dei "[...] dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze della stabilità di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo[...]"<sup>1</sup>, in quanto poi, come definito successivamente dal primo alinea dell'art.87 "rappresentante dell'unità nazionale". Perché queste due espressioni? Esse, innanzitutto, non vanno lette separatamente, in quanto la seconda rappresenterebbe un criptico ma esplicito e testuale precipitato del principio di base enucleato nella prima. Contenutisticamente, invece, da queste affermazioni si è desunto da parte degli interpreti come, da un lato, l'analisi di questa figura dovesse essere necessariamente coordinata con una molteplicità di fattori eterogenei e difficilmente catalogabili entro schemi astratti e rigidi, che costituiscono i canoni fondamentali del parlamentarismo italiano<sup>2</sup>. Mentre, sotto un altro versante, si

---

<sup>1</sup>Lavori Assemblea Costituente-Ordine del giorno Perassi, 4 settembre 1946, [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>2</sup>La dottrina si è molto frammentata nel cercare di cogliere quali fossero i caratteri fondamentali che qualificerebbero l'esistenza di una forma di governo parlamentare, prendendo per buona l'accezione generale data da Mortati, per cui per forma di governo si intende "[...] il modo in cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate tra i diversi organi costituzionali [...]". MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, 1973, 3. Nello specifico, il dibattito ha vissuto una spaccatura di base sul presupposto d'indagine, per cui i caratteri fondamentali e qualificanti il nostro parlamentarismo deriverebbero da dati prettamente giuridici o se, invece, si debba ritenere che essi possano rinvenirsi in situazioni di ordine anche politico e sociale. Ad esempio, sotto il primo filone vi è chi ha riscontrato che è tra la particolare modulazione dei rapporti tra organi indipendenti e

è ricavato come si fosse di fronte ad un organo che, avendo ricevuto una tipizzazione a fattispecie aperta con la presenza di formule intrinse di contenuti ambigui, si dovesse ricostruire sul piano ermeneutico da una stretta analisi della sua prassi: per cui solo da essa si sarebbero potuti ricavare gli eventuali discostamenti o allineamenti con le norme costituzionali<sup>3</sup>. Bisogna poi aggiungere che per quanto la tipizzazione costituzionale delle prerogative del Capo dello Stato sia stata molto più definita di quelle del Governo (uno degli elementi che cataloga la fattispecie aperta del parlamentarismo italiano) queste sono da considerarsi, innanzitutto, prerogative che denotano una certa onnipresenza o, quanto meno, un necessario intervento ai fini garantistici, di compartecipazione effettiva o di impulso al potere di indirizzo politico.

Da queste coordinate si desumerebbe, quindi, che le prerogative presidenziali siano interpretabili solo in chiave di prassi assumendo una connotazione polifunzionale: come criterio interpretativo delle disposizioni costituzionali, criterio applicativo o fonte di produzione del diritto costituzionale. Non si vuole in questa sede disquisire su quale sia la qualifica più corretta da ascrivere alla fonte fatto in questione, ma si vuole far rilevare come negli studi dottrinari si sia arrivati a considerare la prassi presidenziale,

---

sovrani che si dovrebbe riscontrare la corretta qualificazione da dare alla forma di governo, così come chi privilegia le previsioni puramente giuridiche ed il loro significato desumibile dall'interpretazione, come criterio qualificante una forma di governo, VOLPI M., *Forme di governo*, in PEGORARO L. (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, 2009, 142, LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in Enc. Dir. Amm., III, 2010, 583-584. Mentre vi è chi sin dagli anni 60' ha ritenuto che la corretta chiave interpretativa del parlamentarismo italiano fosse da rinvenirsi nello studio del sistema partitico che compone il Parlamento ed il suo assetto dinamico nei rapporti con gli altri organi. ELIA L., *Governo (forme di)*, voce Enciclopedia del Diritto, XIX, 1970, 634 e ss. Si ritiene di dover condividere e fare propria questa visione del fenomeno parlamentarista italiano, poiché meglio di tutte ha probabilmente fotografato la grande complessità della situazione italiana e individuato propriamente gli snodi cruciali, attraverso i quali è possibile dare una lettura delle dinamiche istituzionali.

<sup>3</sup> Chiaramente il problema dell'ambiguità non va enfatizzato e reso insormontabile, ma semplicemente deve essere tenuto in debito conto poiché le risposte sugli studi sul Capo dello Stato potrebbero essere talora non definitive. Riprendendo le considerazioni di Elia sul fatto che le mutevolezze del contesto politico siano la chiave di lettura maggiore, nonché la base fondante dell'ambiguità di fondo che regna attorno al Capo dello Stato, alcuni autori affermano che "[...] quei medesimi poteri scritti in Costituzioni possono ridursi a forma esteriore o al contrario divenire pieni ed indipendenti [...] tutto questo può avvenire senza alcuna modificazione esteriore del testo costituzionale, ma semplicemente attraverso un diverso esercizio dei poteri di Capo dello Stato consentito o imposto da vicende politiche [...]". RESCIGNO G.U., *Art. 87*, in BRANCA G. (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, 1978, 145 ed in senso conforme PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, voce Enciclopedia del Diritto, 1991, 236-237

modulandola variamente, entro queste tre modalità, nell'analisi di ogni singola prerogativa o del complesso delle sue funzioni<sup>4</sup>.

Ora, dal momento che l'indagine scientifica non può arrestarsi di fronte ad apparenti ed insormontabili difficoltà di studio ed analisi di dati empirici, di per sé, comunque molto criptici, occorre per potere cercare di fornire delle coordinate più intelleggibili ripartire da quelle che sono delle comprovate certezze raggiunte sino ad ora dalla scienza costituzionalistica.

Innanzitutto, si deve guardare ad una certa comunanza di vedute da parte della dottrina su alcuni contenuti minimi della posizione costituzionale effettiva del Presidente. Esso, infatti, si collocherebbe entro uno spazio giuridico, interpretabile a fattispecie aperta e cioè in una prospettiva di forma di governo parlamentare che mutua dall'esperienza e dalla lezione del costituzionalismo inglese di *Westminster*. Nel senso che il modello italiano è stato pensato dal Costituente, su di un sistema politico che funzionava sulla base di meccanismi autoregolantesi o, per meglio dire, sulla capacità autoregolativa dei partiti politici, che avrebbe assicurato il buon funzionamento del sistema parlamentare italiano. Perciò al venir meno di questi presupposti, sarebbe mancata altresì la

---

<sup>4</sup> Si ritiene di dover rimandare alle precisazioni necessarie effettuate dalla dottrina che ha elaborato questo concetto tripartito, per cui occorre ribadire a chiare lettere e a scopo precauzionale che il rapporto tra diritto e fatto, che è la questione generale entro la quale la teorica sulla prassi si inserisce, vada sempre e solamente ravvisato” [...] dalle possibilità consentite dal diritto [...]”. Per cui non si potrebbe pensare ad una prassi costituzionale che riscriva le norme contenute nelle disposizioni costituzionali, o che integri la disposizione in senso contrario o che applichi ponendosi in contrasto alla norma costituzionale. Vedasi MORRONE A., *Prassi e giustizia costituzionale*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F., *La Prassi degli organi costituzionali*, 2008, 496-497, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in Rivista AIC n.2, 2013, 6, PALADIN L., op. ult. cit., 1991, 236, *Governo italiano*, voce Enciclopedia del Diritto, XIX, 1970, 678-679, PELLIZZONE I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2013, 1. Mentre, invece, ha un'accezione negativa in quanto ritiene che la prassi non disponga dei caratteri della giuridicità necessari a qualificare la forma di governo e a fungere da criterio interpretativo LUCIANI M., op. ult. cit., 2010, 540. Vi è poi chi cerca di guardare alla prassi come canone interpretativo principalmente CARAVITA B., *Poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, in (a cura di) BALDASSARRE A.-SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, 2010, 99 ss., D'ANDREA A., *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in Quaderni costituzionali., 2013, 35-37 ss. Invece, si dimostrano più propensi ad una funzione normativa pura BALDASSARRE A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in (a cura di) BADASSARRE A.-SCICCA G., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, 2010, 37 ss. FUSARO C., *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in Quaderni costituzionali, 2013, 47 ss., GALLIANI D., *Metodo di studio e "settennato" di Napolitano*, in Quaderni costituzionali, 2013, 61 ss.

possibilità di parlare di un parlamentarismo funzionante a prescindere dall'agire di altri organi in funzione di garanzia o di altri motori di riserva.

Quando si parla, poi, di un'altra regola che ha visto un maggioritario consenso, si fa riferimento alla nota *golden rule* del principio di inversa proporzionalità che sussisterebbe tra Presidente e sistema politico riferibile al circuito di indirizzo politico maggioranza parlamentare/governo, per cui la fisarmonica presidenziale, metafora dell'agire presidenziale il cui mantice rappresenta l'estensione/intensione dei poteri presidenziali, suonerebbe allargandosi al diminuire della presenza e dell'attività strutturata di chi siede negli organi di indirizzo<sup>5</sup>. Entro questa regola generalissima la dottrina si è inserita, cercando di poter delineare con maggiore profondità di indagine per arrivare ad una razionalizzazione più compiuta di quella che è la dinamica complessiva e complessa della posizione costituzionale del Presidente e di come, per l'appunto, la carica, ovvero il mantice della sua fisarmonica, si estenda o meno con riferimento alle dinamiche del sistema politico.

Questi orientamenti sono riconducibili alla nota contrapposizione tra funzione di garanzia ed indirizzo e successivamente nel tempo delle concezioni volte a cercare una terza via compromissoria. Nella dicotomia garanzia/indirizzo la teoria garantistica ha da sempre posto l'attenzione sul fatto che le prerogative presidenziali fossero complessivamente ascrivibili ad una funzione di controllo giuridico e di legalità costituzionale degli atti posti in essere dagli organi di indirizzo. Un controllo non inteso soltanto nel suo profilo negativo, ma bensì anche attivo “[...] teleologicamente ordinate all'attuazione immediata o mediata del compito di garantire la Costituzione e la stabilità dell'ordinamento [...]”<sup>6</sup>. Da questo principio questa dottrina ha tratto i corollari connotati della necessaria indipendenza ed imparzialità, nel senso che il giudizio presidenziale deve essere posto al di sopra delle parti politiche afferenti sia alla maggioranza e sia alle minoranze, vincolato teleologicamente a ciò che i canoni

---

<sup>5</sup> Formula metaforica attribuita a Giuliano Amato. V. inoltre RESCIGNO G.U., op. ult. cit., 1978, MORRONE A., “Giano bifronte” del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica, in BARBERA A.-CAMELLI M.-POMBENI P. (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, 91 ss., CAPOTOSTI A., *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in Studi sul parlamento e di politica costituzionale, 1980, 50, LIPPOLIS V.-SALERNO G., *La Presidenza più lunga*, 2015, 23 e ss.

<sup>6</sup> GALEOTTI S- PEZZINI B., *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, 1997, 7

supremi della Costituzione prescrivono e che debba necessariamente attivarsi solo in via eventuale e residuale<sup>7</sup>.

Il secondo orientamento mutua dai principi della teoria dell'indirizzo politico e qualifica il Capo dello Stato come garante dell'indirizzo politico "costituzionale". Essa si differenzia per aver individuato nel Presidente una sorta di espressione della *viva vox Constitutionis* e di considerarlo per questa ragione titolare di una funzione di indirizzo politico contrapposta a quella contingente riferibile alla maggioranza parlamentare e al Governo. Mentre, infatti, quest'ultima sarebbe solo riferibile agli organi politici e collegata ad interessi contingenti e cioè al perseguimento delle politiche pubbliche di maggiore attualità e necessità, il primo sarebbe legato al perseguimento dei valori permanenti posti in essere dalla Costituzione<sup>8</sup>. Ration per cui il Presidente non dovrebbe essere un controllo dall'esterno, interveniente solo in via eventuale per riportare giuridicamente entro i confini tipizzati dalla Costituzione l'azione presidenziale, ma bensì un ruolo attivo, di connotato quasi politico, e quasi si direbbe di compartecipazione con il Governo nel perseguimento degli indirizzi fissati in Costituzione.

Più di recente si sono affermate le "terze vie": vale a dire tentativi di superamento delle nette alternative proposte dai propulsori della garanzia e dell'indirizzo politico costituzionale. In particolare, si ritiene di dover dar conto di coloro che all'interno della dottrina hanno tentato di legittimare la posizione costituzionale del Presidente cercando

---

<sup>7</sup> GALEOTTI S., *Posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 1949, 55 e ss., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione- La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, 1992, XIX, GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, 903 e ss., CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1958, 151 e ss.

<sup>8</sup> BARILE P., *I Poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 296 e ss. Secondo Galeotti, questa concezione sarebbe riferibile, malgrado inconciliabilità di fondo su alcuni punti, comunque all'interno del ruolo di garanzia e non risulterebbe quindi diametralmente opposta ad essa. Questo sul presupposto che comunque lo si veda il ruolo del Quirinale è quello di una funzione "[...] che appare sempre legata e vincolata giuridicamente ad attuare i fini costituzionali permanenti e quindi si colloca nell'ambito della funzione garantistica [...]" GALEOTTI S.-PEZZINI B., op. ult. cit., 7, nota 12. Molto critica è invece l'opinione di Chessa, il quale ritiene che la distinzione effettuata da Barile sui due tipi di indirizzi politici non sia chiara: soprattutto con riferimento alla sovrapposizione e al necessario distinguo che dovrebbe intercorrere tra gli atti di indirizzo politico costituzionale che sono di appannaggio sia del Presidente e sia del Governo. Egli critica anche il fatto che, in realtà, questa teoria vada esaminata sul piano storicistico e stia celando delle necessità di dovere legittimare costituzionalmente l'operato attivo del Presidente Gronchi nei suoi turbolenti rapporti con gli Esecutivi di governo. CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Una interpretazione della forma di governo*, 2010, 78 e ss.

di conferire significati di tipo giuridico alla formula dell'unità nazionale del primo alinea dell'art.87 Cost. C'è chi ha tentato di fornire una risposta guardando alla contrapposizione dialettica tra unità nazionale ed unità maggioritaria.<sup>9</sup> Secondo questa autorevole dottrina, il venire meno dei presupposti giustificativi originariamente pensati dal Costituente della forma di governo e, cioè, del sistema multipartitico novecentesco, ha fatto sì che venisse in maggior rilievo la criticità del substrato del parlamentarismo italiano: un pluralismo senza collante. Ragion per cui il Costituente, consapevole del già difficile e incompleto processo di *Nation building* anche a sistema partitico funzionante ha voluto attribuire al Presidente della Repubblica tutti i poteri necessari per far sì che il sistema fosse immune da eventuali situazioni di crisi costituzionale e disunità politica. In questo contesto, quindi, l'unità nazionale rappresentata dal Capo dello Stato rappresenterebbe il fattore "aggregante", compatitante l'unità maggioritaria delle forze politiche parlamentari, ma acquisirebbe, altresì (con riferimento soprattutto dalla Presidenza Pertini in poi), i caratteri dell'unificazione dell'opinione pubblica e delle forze sociali entro i valori prescritti dalla Costituzione<sup>10</sup>.

In un altro senso, altra autorevole dottrina ha cercato di dispiegare il bandolo della matassa sull'unità nazionale, mutuando dalla teorica del bilanciamento come criterio di risoluzione dei conflitti tra valori costituzionali e come canone interpretativo del

---

<sup>9</sup> BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., *Gli Uomini del Quirinale*, 1985, 304 e ss.

<sup>10</sup> BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., op. ult. cit., 284 e ss., *Il Presidente della Repubblica fra unità di maggioranza e unità nazionale*, in Quaderni costituzionali, 1985, 5 ss. L'idea insita nella teoria di Baldassarre e Mezzanotte è quella appunto di concepire l'unità nazionale come un concetto da un lato in continua evoluzione, dove il Presidente detiene le chiavi interpretative, ma d'altro canto essa rappresenta un'idea da garantire, tutelare e mantenere costantemente, quindi implica anche dei poteri attivi da parte del Capo dello Stato. Idea criticata da Luciani, il quale vede nell'unità nazionale un concetto che va garantito moderatamente senza l'ausilio di attivismi che porterebbero il Quirinale a trovarsi nella situazione di doverla creare, invece che tutelare: essa dovrebbe ricevere la sua creazione in seno al Parlamento e non nella Presidenza. LUCIANI M., *La gabbia del Presidente*, in Rivista AIC, n.2, 2013, 3 ss. Non vede, invece, del potenziale insito nella formula del primo alinea dell'art.87 RESCIGNO G.U., op. ult. cit., 145. Controprova decisiva per l'affermazione che solo il Capo dello Stato sia dotato di tali poteri di garanzia politica-istituzionale della forma di governo risiederebbe nella tipizzazione delle prerogative presidenziali. L'estrema varietà che va dal controllo sui principali atti politici (promulgazione, emanazione, etc.) alle decisioni o alle co-decisioni (scioglimento anticipato e nomina del Governo) sui più importanti snodi politico-costituzionali. Senza contare, il ruolo sulla carta simbolico, ma non sicuramente decorativo delle presidenze di garanzia degli organi vigilanti come la Presidenze del CSM e del Consiglio di difesa, sino alle configurazioni atipiche dei poteri di messaggio e, soprattutto, alle esternazioni. Sul punto GORLANI M., op. ult. cit., FURLANI F., *Capo dello Stato e politiche di sicurezza internazionale: neutralità o diarchia?* 2013.

testo costituzionale stesso. Per cui il Presidente non sarebbe che il tutore di questi processi di bilanciamento di situazioni giuridiche, sociali, politiche come la realizzazione tramite il bilanciamento dell'equilibrio tra maggioranza e opposizione, all'interno delle forze sociali e le scelte politiche più delicate interne, ma soprattutto europee ed internazionali<sup>11</sup>.

Ora, il merito di queste vie intermedie sta nel fatto di aver colto, a parere di chi scrive, quale sia il fondamento teorico della posizione costituzionale del Presidente: l'organo che con la rappresentanza dell'unità nazionale si confronta con il substrato pluralistico e frammentato del parlamentarismo italiano. L'unità nazionale sembrerebbe l'unica categoria astratta capace di poter determinare o almeno contribuire a connotare più nel concreto la complessità e la razionalizzazione non solo del maggiore inquilino del Quirinale, ma, altresì del funzionamento dello schema aperto del parlamentarismo italiano, rinvenibile nella prassi dei Presidenti e nelle dinamiche evolutive del sistema politico che compone gli organi di indirizzo politico. In particolare la, si è denunciata l'evoluzione della drastica sovraesposizione politica della figura, il *surplus* di legittimazione costante, favoriti dalla perdurante assenza di una compatta unità maggioritaria. Quest'ultimo frangente ha contribuito nel notevole sviluppo di tutte le prerogative atipiche che il Presidente dispone, nel suo ormai categorizzato "potere comunicativo", il quale presenta sì molte sfaccettature ma evidenzia perfettamente il problema di dover cercare nuove prospettive di studio, più profonde, che vadano alle radici dell'*enlargement*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> MORRONE A., op. cit., 2013, 9 e ss. Con le specificazioni che l'unità nazionale rappresenta "[...] un *quid* diverso e più comprensivo dell'unità politica (comprende, come detto, anche la dialettica tra le forze politiche e tra queste e le forze sociali, le politiche nazionali caratterizzanti) [...]" e che, come confermato dalla sentenza n.1 del 2013, è principio fondante ma altresì limite, intesa come ricognizione anche dei canoni supremi della Costituzione, all'agire presidenziale.

<sup>12</sup> Secondo questa dottrina MORRONE A., op. ult. cit., 3 e ss., si avrebbero tre profili del potere comunicativo. Il primo è rappresentato da un potere comunicativo di tipo informativo-conoscitivo, capace di rendere edotto il Presidente su ogni questione di rilievo, il secondo è il tipico potere di persuasione o di *moral suasion* che si esterna privatamente nei confronti degli organi di indirizzo politico, mentre l'ultimo è il potere più propriamente di esternazione pubblica della propria visione su un singolo o più argomenti di dibattito pubblico. Sul tema anche la recente monografia di GORLANI M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, 2012, 188 e ss. Mentre storicamente la dottrina che prima di tutte ha posto dovute riflessioni su questo tema è quella di MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, in *Archivio Giuridico*, 1957; *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, 1974, 1489 e ss.; *Messaggio (potere di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXVI, 1977, 146 e ss. e D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?* 1985. Questi primi studi hanno avuto il merito di aver posto la questione della legittimità degli

Da queste “denunce” e dal presupposto che per delineare definitivamente una posizione del Presidente nel nostro ordinamento debba interpretarsi a fondo tramite prospettive altrettanto profonde il concetto potenzialmente vario di unità nazionale, si coglie profondamente come non basti allegare la *golden rule* sopra enunciata. Infatti, per quanto seducente dal punto di vista metaforico e descrittivo ed elastica dal punto di vista dogmatico, poiché terrebbe astrattamente conto di tutte le variabili date dal parlamentarismo italiano e dalle prerogative tipiche del Quirinale, la teoria del rapporto di inversa proporzionalità tra Presidente e forze politiche, probabilmente, non darebbe interamente conto di una realtà empiricamente e contenutisticamente molto più complessa, presentando dei numerosi nervi scoperti che non hanno tenuto conto di una valutazione “globale” della figura del Capo dello Stato<sup>13</sup>.

Per queste ragioni lo studio che si vuol proporre parte da una prospettiva, per così dire, rovesciata e più addentrata. Le impostazioni della dottrina dell’indirizzo/garanzia muovono i propri assunti sulla scorta di un’analisi effettuata su quelli che si potrebbero definire gli “*output*” presidenziali: vale a dire le risultanze prodotte dall’operato dei Capi di Stato susseguiti nell’arco della storia repubblicana, le determinazioni finali espresse sia sulla base delle prerogative presidenziali tipiche sia su quelle più propriamente atipiche. Tramite questa prospettiva, che si vuol proporre, si cerca di poter approfondire lo studio sulla “meccanica” interna del complesso organo presidenziale, su come effettivamente la macchina del Quirinale, rappresentata dalle strutture afferenti al Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, lavori per poter mettere il Presidente nelle migliori condizioni per poter espletare il proprio mandato. Profilo che è stato poco studiato dalla dottrina maggioritaria, che ha ricevuto pochi contributi monografici<sup>14</sup>, ma che si potrebbe rivelare di grande interesse poiché

---

interventi presidenziali alla luce anche di una eventuale controfirma, ma soprattutto hanno posto la questione nei termini di potere comunicativo e del problema della sua rilevanza esterna nell’equilibrio con gli altri poteri dello Stato. Soprattutto Motzo ha posto in essere il problema della “necessità costituzionale” di taluni interventi del Capo dello Stato che non deve scontrarsi o pregiudicare l’iniziativa politica degli organi di indirizzo.

<sup>13</sup> Si tratta della necessità di non disconoscere una certa “sovrapposizione”, politica-istituzionale ma anche mediatica ed un surplus di legittimazione che vede il Capo dello Stato molto più influente e difficilmente contrastabile in un conflitto istituzionale. MORRONE A., op. ult. cit., 1; BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., op. ult. cit., 284 e ss.; FUSARO C., op. ult. cit., 47 e ss.; CHESSA O., op. ult. cit., 21 e ss.

<sup>14</sup> OCCHIOCUPO N., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, 1973; ALLARA B.M., *La struttura della Presidenza della Repubblica*, 1974; OCCHIOCUPO N., *Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell’Enciclopedia Treccani, 1991, *ad vocem*;

risponderebbe ad un quesito di natura generale di rilevante significato: capire come l'organizzazione interna dagli *input* dati dal Presidente stesso possa contribuire a elaborare, plasmare o indirizzare le scelte finali, quei famosi *output* presidenziali che sono entrati nella maggioranza degli studi sino ad ora effettuati. Essa, infatti, costituirebbe una sorta di cartina tornasole o controprova, partendo dal presupposto che aiuterebbe a definire "globalmente" l'organo costituzionale del Capo dello Stato, del perché si è arrivati ad alcune delle determinazioni che si sostanziano negli *output* presidenziali; ciò in quanto l'analisi di questi *output* tramite il filtro degli *input* consisterebbe in un'analisi dell'attività degli apparati serventi, di quegli organismi che operano sotto indirizzo presidenziale (inizialmente tenuto nel riserbo istituzionale), per cui dal loro *modus operandi* si può cogliere come l'*output* finale deciso dal Presidente sarà indirizzato e plasmato. Quindi, per un verso, si cercherà di fornire una prospettiva di studio, un apparato metodologico particolare per poter esaminare scientificamente la complessa figura del Quirinale o quantomeno da questa prospettiva si potrà cogliere come effettivamente la macchina del Quirinale raggiunga gli obiettivi posti dall'*input* generale e a monte del Presidente.

Brevemente, si dà conto degli *steps* che si analizzeranno e che costituiranno il cuore della presente ricerca.

Il lavoro sarà strutturato procedendo in primo luogo, a delineare quella che è l'organizzazione giuridica interna della Presidenza della Repubblica, guardando, anche brevemente, ad una prospettiva storica durante il periodo monarchico; successivamente si interverrà nello specifico, esaminando la prassi di alcuni uffici del Segretariato nell'attività servente all'espletamento di importanti prerogative presidenziali. In questo secondo capitolo tramite l'analisi della casistica sulle due prerogative prescelte si cercherà di far rilevare delle prime risultanze della prospettiva di studio che si vuol

---

Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *L'attività degli Uffici nel settennato Einaudi, 1948-1955*, (a cura di) PROVIDENTI E., 1992; MESCHINI P., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in "Studi senesi", I, 1996, 193-220; STANCATI P., *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, , 1989 D'ORTA C.-GARELLA F. (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1997; TEBALDI M., *Il Presidente della Repubblica*, 2005. 71-109; CARUCCI P., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Banca d'Italia, *L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa* [Mostra nel Palazzo del Quirinale, 13 maggio-6 luglio 2008], (a cura di) EINAUDI R., 2008, 187-191., CARUCCI P., *Fonti per la storia della Presidenza della Repubblica. Le Carte e la Storia*, in *Le Carte e la Storia* n.1, 2015.

proporre e quali i più immediati effetti di natura costituzionale. Nella seconda parte della presente ricerca, invece, si cercherà di rispondere a dei quesiti sulla natura giuridica dell'apparato servente della Presidenza e sul problema della sussistenza o meno di profili di autonomia costituzionale con un *focus* specifici sull'autonomia normativa e all'autodichia. Sul primo quesito si permetterebbe di, alla luce della loro prassi, comprendere appieno come giuridicamente gli apparati serventi del Quirinale vadano considerati e qualificati. Mentre sul tema dell'autonomia normativa e dell'autodichia si potrebbero trarre importanti rilievi su come in una prospettiva dinamica e nell'equilibrio della separazione dei poteri il potere del Presidente di disciplinare la propria organizzazione si collochi ed entro quali confini costituzionalmente stabiliti.

Da quest'analisi sul funzionamento dell'elaborazione dei dati *input* l'obiettivo si sposterà in sede di conclusioni, ripartendo dai presupposti sulla posizione costituzionale del Presidente sino ad ora enunciati. Questo poiché la considerazione per così dire "globale", che si cercherà di dare entro i limiti dei *case studies* prescelti, del Capo dello Stato potrebbe fornire ulteriori dati utili a considerare soluzioni agli annosi quesiti: a) a quale modello astrattamente considerabile si può fare riferimento quando si parla di Presidente della Repubblica nell'ordinamento italiano; b) quali i limiti, le incompatibilità e quali i potenziali evolutivi di tale modello.



## ***Capitolo 1 L'amministrazione interna del Quirinale nell'esperienza monarchica e repubblicana***

### ***1. L'esperienza storica del Ministero della Real Casa***

Sin dalla nascita del concetto di Stato moderno è stato sempre ben chiaro che l'organo a capo dello Stato (che sia monarchico o repubblicano) dovesse necessariamente dotarsi di un apparato di beni materiali e di strutture burocratiche, che fossero funzionali all'espletamento delle sue prerogative e all'amministrazione della suddetta dotazione.<sup>15</sup> Questo concetto è venuto a marcarsi maggiormente con le prime limitazioni per legge dei beni in dotazione al Sovrano; essa, infatti, rappresenta una delle prime conquiste degli ordinamenti liberali, dato che nello Stato assoluto era implicito che tutto il patrimonio dello Stato fosse in mano al Monarca. Ragion per cui uno degli obiettivi da attuare era di arrivare ad impedire che in capo a quest'ultimo si venisse a costituire un eccessivo e sproporzionato patrimonio privato.

Il primo storico tentativo di porre limiti alla "fame di denaro" del Monarca coincise con l'avvento della dinastia degli *Orànge* in Inghilterra nel 1689 con la cd. "lista civile"<sup>16</sup>. Essa fu per l'appunto una lista di spese autorizzate ed iscritte al bilancio dello Stato in capo al Monarca per i propri bisogni e per amministrare i suoi beni predeterminati con legge. Dagli *Orànge* il modello si propagò per tutta Europa: in Francia venne introdotto nel 1790 sotto l'impeto della Rivoluzione francese, mentre in Italia ottenne dei primi riscontri nel Regno delle Due Sicilie con la legge del 21 marzo 1817<sup>17</sup>. Ma il modello italiano di maggiore interesse rimase senza dubbio quello sabauda, che avrebbe costituito la premessa base per le successive normative costituzionali e non del periodo repubblicano.

---

<sup>15</sup> Un primo prototipo può senza dubbio riferirsi alla corte di Luigi XIV e dei suoi consiglieri che indirizzavano le sue politiche assolutistiche all'alba del Trattato di *Westfalia* del 1648, che coincide con la nascita dello Stato moderno.

<sup>16</sup> È di recentissima uscita un nuovo volume che affronta in una prospettiva storica l'evoluzione delle strutture della Presidenza della Repubblica partendo dall'esperienza della Real Casa: PACELLI M.-GIOVANNETTI G., *Il colle più alto. Ministero della Real Casa, Segretario Generale, Presidenti della Repubblica*, 2017, BRUNIALTI A., *Lista Civile*, in *Enciclopedia giuridica italiana* 1934; ORLANDO V.E., *Lista civile*, in *Nuovo Digesto delle discipline gius-pubblicistiche*, 1900

<sup>17</sup> ALLARA B., *La Struttura della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1974, pag.6; ROMANO S., *Corso di Diritto Costituzionale*, Padova, 1932, pag.179, TODD A., *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, prefazione di BRUNIALTI, vol. III, 1886, 166

Da un editto del 14 dicembre 1818, quindi sotto il Regno di Sardegna, si evinse già una prima distinzione tra patrimonio privato del Sovrano e beni in dotazione alla Corona sulla falsariga del modello inglese e del modello borbonico, ma la sanzione ufficiale si ottenne con l'art.19 dello Statuto Albertino, Costituzione *octroyer* per il neonato Regno d'Italia<sup>18</sup>. La norma venne formulata in due parti: una prima che prevedesse una somma di denaro da stabilirsi e di una sorta di inventario di beni immobili e mobili in dotazione alla Corona, mentre la seconda prevede la possibilità di ulteriori accrescimenti<sup>19</sup>.

Andando nello specifico, il modello di riferimento inglese di separazione tra beni dello Stato e patrimonio della Corona venne preso in considerazione dallo Statuto, che consentì ad un Ministro responsabile di redigere un inventario di tutti i beni mobili e di stabilire a partire dalla prima legislatura dopo l'avvento del Re al trono di poter rimodulare la dotazione. Il principio che si desunse dalla lettera della disposizione fu quello della possibilità di un controllo parlamentare sul *quantum* di beni e sul patrimonio in modo da poter iscrivere le spese a bilancio statale<sup>20</sup>.

Per "Ministro" lo Statuto non si riferì ad un membro dell'Esecutivo di governo responsabile dinnanzi al Parlamento ma, in senso tecnico, ad un alto dignitario di Corte, che sarebbe divenuto ufficialmente il Ministro della Real Casa. Non fu acclarato, inoltre, se questa figura fosse stata inquadrare tra i "consiglieri" politici del Re, presenti alle dipendenze del Sovrano. Questo Consiglio venne creato da Vittorio Emanuele I il 17 febbraio 1717 e fu composto da otto Ministri di Stato: si trattò dell'organo consultivo del Sovrano, permanente ed irresponsabile nei confronti del Governo. Il Ministro della Real Casa sarebbe divenuto, comunque, stando alla lettera dell'art.19 il primo responsabile dell'amministrazione della dotazione della Corona e sarebbe stato coadiuvato da due altri dignitari: il Primo Aiutante di Campo ed il Prefetto di Palazzo.

---

<sup>18</sup> RACIOPPI F.-BRUNELLI I., *Commento allo statuto del Regno*, 1909, 259, 583 e ss.

<sup>19</sup> La prima parte recitava testualmente: "La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni. Il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville, giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto l'inventario da un Ministro responsabile." Mentre la seconda parte recitava: "Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l'avvenimento del Re al trono". Quest'ultima fu pensata in quanto risultò concreta la possibilità di un passaggio ad un Regno più ampio come quello italiano essendo in corso la Prima Guerra d'Indipendenza.

<sup>20</sup> ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, 1898, 236, RACIOPPI F.-BRUNELLETTI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, pag. 583 e ss.; RANELLETTI O., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1940, pag. 230 e ss.; BIGGINI C.A., *Natura giuridica dell'amministrazione della Corona*, in Studi Sassaesi, 1935, pag.201 e ss.

La loro nomina era stata fino al 1901 di esclusiva competenza regia, seguendo il dettato dell'art.19, così come la revoca: venne inizialmente prevista la controfirma di un Ministro, che con il 1901 si trasformò in una deliberazione ufficiale del Consiglio dei Ministri.<sup>21</sup>

Questi tre composero la Corte del Sovrano, mentre le restanti figure rappresentarono l'amministrazione in senso stretto della dotazione regia. Il Ministro della Real Casa fu comunque l'organo in posizione apicale nell'amministrazione interna del "regio Quirinale", possedendo competenze generali di amministrazione del patrimonio privato della Corona, di proporre le nomine e le revoche dei funzionari al Sovrano e di redigere il bilancio della Real Casa. Sul piano politico, egli divenne titolare di funzioni di rappresentanza esterna e di esclusiva tenuta dei rapporti istituzionali con Parlamento, Governo e nell'accreditamento dei diplomatici e ambasciatori esteri, mantenendo inoltre una funzione importante di segreteria particolare del Sovrano<sup>22</sup>. Questi ultimi poteri derivarono dal R.D. del 16 settembre 1940 e questa soluzione farebbe propendere a considerare questa figura come in una posizione sovraordinata rispetto agli altri dignitari della Corte. Il procedimento di nomina del Ministro della Real Casa venne, invece, disciplinato con un atto fonte statale (R.D. n.466 del 14 novembre 1901), così come per il Primo Aiutante ed il Prefetto: viceversa, dai regolamenti interni del Ministero sarebbero provenute le nomine per il personale funzionario dipendente<sup>23</sup>. Per quanto riguarda, invece, il trattamento retributivo e previdenziale sarebbe stato compito dello Stato il dover corrispondere gli emolumenti.

Per riassumere sul tema, da questa breve disamina non traspare a prima vista la presenza di una struttura organizzativa con funzioni consultive, che invece farebbe riferimento al Consiglio della Corona, organismo che ha visto drasticamente ridotto il suo peso con l'avvento dell'ordinamento unitario<sup>24</sup>. Piuttosto sembra si fosse delineato

---

<sup>21</sup> Come si vedrà a breve, il ruolo del Governo è di mero controllo formale sulla nomina e sulla revoca e fu solo un tentativo di rendersi giuridicamente responsabile.

<sup>22</sup> BRUNELLI I., *Dell'istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, 1895, 96, BARTOLI D., *La fine della monarchia*, 1957, 223, BIANCHI G., *Il 25 luglio, crollo di un regime*, 1965

<sup>23</sup> RACIOPPI F.- BRUNELLI I., *op. cit.*, 258; ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898, 236; ALLARA B., *op. cit.*, 10

<sup>24</sup> Per una visione critica MORELLI A., *Il re*, 1889, 630. Si ha notizia documentata di una sua ultima convocazione per provvedere alla questione fiumana il 22 settembre 1919. L'allora Consiglio venne convocato dal Sovrano Vittorio Emanuele III su iniziativa del Presidente del Consiglio Nitti,

un apparato burocratico-amministrativo dedito maggiormente all'amministrazione della dotazione della Corona e del patrimonio privato del Re, non riscontrando reali tensioni all'attività istruttoria e consultiva per l'esercizio delle funzioni costituzionali in capo al Sovrano.

Per la verità, le critiche non mancarono alla conformazione della Real Casa e i timori di un'eccessiva ingerenza politica nei confronti delle decisioni di maggior rilievo costituzionale prese dal Sovrano. Emblematici furono i casi Gualtiero e Rattazzi, Ministri della Real Casa rispettivamente nel 1868 e 1893<sup>25</sup>; essi vennero accusati di aver politicamente influenzato l'operato del Sovrano, ma nelle discussioni parlamentari che ne susseguirono emersero due fattori determinanti: 1. I Ministri interpellati risposero che le nomine non erano di competenza governativa e che vigeva un legame di stretta fiducia con il Sovrano per cui era impossibile intervenire giuridicamente se non censurare politicamente 2. Benché vi fosse la controfirma del Governo sugli atti di nomina dei dignitari della Real Casa, essa risultava essere solo un controllo formale e volto a rendere conoscibili i nomi dei dignitari regi. Le questioni vennero entrambe risolte con la revoca da parte di Vittorio Emanuele II e Umberto I, che ritennero per correttezza costituzionale di dover rendere immune il loro magistero dalle critiche. Sul piano più strettamente giuridico, le questioni sfociarono nell'emanazione del già citato R.D. n.466 del 1901, che prevede che la nomina fosse deliberata ufficialmente dal Consiglio dei Ministri in modo da rendere il Governo pienamente responsabile di questi atti regi e soprattutto di rendere la detta prerogativa di esclusiva governativa: l'effetto più immediato risiedette comunque nell'aver reso formalmente il Ministro una sorta di figura di interfaccia tra Sovrano e Governo<sup>26</sup>.

Per quanto fosse stata una scelta simbolica sul piano politico-istituzionale e anche volta a "sterilizzare" l'azione e l'influenza politica del vertice dello Stato sulla propria attività di indirizzo politico, essa non si allineò al modello britannico poi sviluppatosi

---

suscitando ampie polemiche da parte del socialista Turati, che richiese una deliberazione parlamentare per controllare l'attività del Consiglio.

<sup>25</sup> ARANGIO RUIZ G., *op. cit.*, pag.236; ALLARA B., *op. cit.*, pag.10. La seduta del caso Gualtiero è quella del 24 gennaio 1868 con interpellanza dell'on. Villa al Ministro Cadorna con le risposte del Ministro sul valore della controfirma e ruolo del Governo nella nomina e nella revoca degli alti dignitari.

<sup>26</sup> OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, 279-281, RESCIGNO G.U., *op.cit.*,59, ALLARA, *op. cit.*, 88 ss. e CRISAFULLI V., *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, in *Stato e Diritto*, 1943, 36 e ss.

dalla Monarchia degli *Orange*. L'evoluzione delle *conventions of Constitution* arrivò alla previsione di portare al servizio della Corona funzionari del Governo e che fossero legati alla vita istituzionale di quest'ultimo. Anzi, probabilmente l'azione politica della Real Casa rimase, almeno potenzialmente, forte: come fu il caso l'arresto a Villa Savoia di Benito Mussolini il 25 luglio 1943. In quell'occasione il Ministro della Real Casa aveva ammonito membri del Gran Consiglio del Fascismo dell'opportunità di interventi decisivi per risolvere la crisi che avrebbe portato di lì all'armistizio dell'8 settembre 1943.<sup>27</sup>

## ***2. La genesi dell'art.84 ultimo comma della Costituzione e la legge n.1077 del 1948, istitutiva del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica***

La norma dell'ultimo comma dell'art.84 esplicita in toni molto lapidari e sintetici che "l'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge". Ora, occorre dare una definizione di questi due istituti. Come già accennato per il Monarca, l'assegno rappresenta l'emolumento economico da conferire al Presidente per l'espletamento delle sue funzioni costituzionali: il compenso per l'attività svolta che entra nella proprietà privata della persona del Presidente come lo stipendio del dipendente pubblico. La dotazione, invece, rappresenta il complesso di beni pubblici che entra nella disponibilità materiale del Presidente, ma che sono legati ad un vincolo di indisponibilità e destinazione per cui non entrano mai, come invece fa l'assegno, nella proprietà personale del Presidente e sono permanenti. La seconda parte è la riserva di legge in capo al Parlamento. Com'è connaturato nell'istituto della riserva di legge, ciò significa che la Costituzione ha voluto porre in essere una serie di guarentigie in capo al Presidente. Di facile intuizione è il profilo negativo della riserva di legge, per cui si tratterebbe di riserva relativa<sup>28</sup> e nella quale l'organo supremo della rappresentanza popolare potrebbe astrattamente determinare l'ammontare dei beni in dotazione al Capo dello Stato così come il suo assegno, sottraendo al possibile arbitrio e alla contingenza del Governo ogni possibilità di decisione, poiché la relatività e quindi la

---

<sup>27</sup> Ne danno conto BIANCHI, *25 luglio, crollo di un regime*, Milano, 1965, pag.120 ed OCCHIOCUPO N., *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, pag. 39

<sup>28</sup> Si chiarirà nel corso del lavoro quale tipo di fonte non legislativa concorre nella disciplina finale.

possibilità che una fonte non legislativa concorra alla disciplina si andrebbe a integrare con le fonti regolamentari della Presidenza della Repubblica; così come, però, si potrebbe aggiungere che anche all'autoreferenzialità dello stesso Presidente è stato sottratto margine di manovra<sup>29</sup>. Ma vi sono altri profili che risultano di non immediata ed offuscata lettura. Innanzitutto, la dotazione è *ex se* connaturata, come già accennato, da un vincolo di destinazione e vale a dire che l'uso è espressamente destinato a fornire i mezzi materiali necessari alla carica presidenziale. Un altro elemento attiene al rapporto, o meglio, al "concorso" tra varie fonti nella disciplina della dotazione presidenziale, che è una questione sulla quale dottrina si è molto interrogata non solo in riferimento alle norme che disciplinano il Segretariato Generale, ma anche su quelle norme, soprattutto regolamentari, che disciplinano l'amministrazione interna degli altri organi costituzionali: in particolar modo quelle riguardanti il Parlamento e la Corte costituzionale<sup>30</sup>.

Ci si può soffermare brevemente, invece, sull'ultimo importantissimo profilo che deriverebbe dalla norma costituzionale in esame: l'amministrazione della detta dotazione. La Costituzione sul punto tace, ma si ricava per via interpretativa che tutto ciò che deriva dalla dotazione (ivi incluse le strutture burocratiche per amministrarle) deve trovare la sua disciplina nella legge ordinaria, che a sua volta assumerà per l'espressa dicitura dell'art.84 il valore di norma costituzionalmente necessaria. In Costituente si era, comunque, discusso anche di questo in seno alla seconda

---

<sup>29</sup> RESCIGNO G.U., *Art.84*, in Commentario alla Costituzione a cura di BRANCA G.-PIZZORUSSO A., Bologna, 1974, pag. 53 e MESCHINI P., *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, in Quaderni di Studi Senesi LXXXVI, 1974, pag. 19 e ss.

<sup>30</sup> Dato l'ampio rilievo costituzionale e la delicatezza della questione, si rinvia la trattazione del punto ad un Capitolo ad hoc nel presente lavoro. Questo solo per segnalare quanto la questione non sia stata definita univocamente e come in realtà interessi il tema dell'autonomia normativa del Segretariato. A questa parte della dottrina fanno riferimento ALLARIA B., *op. cit.*, pag.33, OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, pag.284, AMATO G., *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie* Milano, 1962, 100 ess. NIGRO G., *Studi sulla funzione organizzatrice*, Milano, 1966, 99 e ss. *Contra* è intervenuta altresì la giurisprudenza, sposando la corrente dottrinale opposta e rimarcando l'inesistenza di un principio di autonomia normativa paragonabile a quello delle Camere della Corte costituzionale cfr. Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Giur. it.*, 1976, I, 429 ss.; Cons. St., sez. IV, 27 maggio 1985, n. 208, in *Cons. St.*, 1985, 519; nonché, da ultimo, Cass., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422. In dottrina su questo punto, invece, STANCATI P., *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, voce *Enciclopedia del Diritto*, 1991,18 e ss. e CRISAFULLI V., *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Padova, 1962, 132 e ss. Voce intermedia, frutto di riflessioni ulteriori nella seconda parte del lavoro da PALADIN L., *Sulla natura dei regolamenti presidenziali disciplinanti il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, II, 1991, 1081 e ss.

Sottocommissione, ma l'aspetto che più colpisce è il non aver posto la questione nei termini sopra indicati. Si prescindeva, infatti, dall'istituzione di un apparato che amministrasse la dotazione, poiché si dava per scontata l'idea di creare un organismo che ricalcasse il Ministero della Real Casa, e si puntava, perciò, a definire la presenza o meno di un organismo "consultivo" del Presidente. Come visto nel precedente paragrafo, si pensò negli stessi termini anche per la Corona con gli annessi rischi di ingerenza politica. Nella seduta della seconda Sottocommissione del 19 dicembre 1946 era stata avanzata la proposta dall'On. Nobile, il quale propendeva per istituire il cd. "Consiglio Supremo della Repubblica", un organo collegiale, destinato alla consulenza e alla sostituzione in caso di assenza o impedimento del Presidente<sup>31</sup>. La proposta trovava subito l'opposizione sul tema delle funzioni vicarie ma trovava un buon accoglimento per quanto riguarda le funzioni consultive. Inizialmente, si pensava seguendo la proposta originaria di Nobile ad un organo eletto dal Parlamento in modo da mantenere una sorta di "vincolo di mandato" ed evitare che il Presidente potesse costituire un suo organo privato<sup>32</sup>. Queste proposte trovavano però il limite di una cristallizzazione dell'attività istituzionale del Quirinale, andando anche contro l'intenzione della Costituente stessa di istituire un Capo di Stato che prevenisse le "degenerazioni del parlamentarismo". Di qui l'approvazione dell'ultimo comma dell'art.84, per cui la questione sarebbe stata rinviata alla prima legislatura del neonato Parlamento repubblicano con la legge su assegno e dotazione.

Passando all'esame della normativa di attuazione dell'ultimo comma dell'art.84, essa può essere divisa in 3 tronconi: il primo è quello della l. n.1077 del 1948, che ha disciplinato i profili dell'autonomia normativa del Segretariato, il secondo che è

---

<sup>31</sup> Assemblea Costituente-Commissione per la Costituzione 2°Sottocommissione- seduta del 19 dicembre 1946. Nobile proponeva un collegio composta da 5/7 membri eletti dal Parlamento in contemporanea con le lezioni per il Capo dello Stato. Le funzioni dell'organismo sarebbero state di consulenza sui temi della convocazione e scioglimento delle Camere, potere di grazia, dichiarazione stato di guerra, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, nomina e revoca dei rappresentanti diplomatici e conferimento onorificenze. Si segnalano altre due proposte degli Onorevoli Conti e Terracini, i quali avanzavano l'idea rispettivamente di un Consiglio composto dai Presidenti delle Camere e della Consulta e di una composizione in parte elettiva e in parte con membri di diritto.

<sup>32</sup> Interessanti le opposizioni alle dette proposte, espresse nelle sedute del 19 e del 20 dicembre 1946. L'On. Tosato contestava la creazione di un organo eccessivamente ingerente nella vita del Quirinale e svincolato da legami di responsabilità con gli organi di indirizzo, determinando la nascita di una forma di governo direttoriale. L'On. Mortati puntava invece sul problema della responsabilità, dato che sarebbe stato materialmente impossibile frazionare la responsabilità con più membri di un Collegio consultivo.

rappresentato dal D.P.R. n.412 del 1949 per la disciplina degli aspetti contabili e, infine, il ruolo giocato dai vari regolamenti esecutivi<sup>33</sup>.

L'*iter* di formazione della legge n.1077 del 1948 e nello specifico dei suoi contenuti essenziali, altresì, si distingue in due momenti: il disegno di legge proposto dal Governo De Gasperi I e il testo finale varato dalle Camere. Il testo era stato presentato dal Governo ad un mese dall'elezione di Luigi Einaudi a Presidente della Repubblica in modo da poter accelerare i lavori e istituire gli organismi senza paralizzare il lavoro del neopresidente. Della proposta governativa bisogna rimarcare il fatto che non era stata indicata un'organizzazione dettagliata degli uffici e non era stato previsto nulla riguardo allo stato giuridico ed economico del personale. È stata, invece, premura quella di predisporre alcune norme transitorie per il personale soppresso dell'ex Real Casa e specificare l'esenzione dai tributi dell'assegno e della dotazione. La *ratio* di questa normativa scarna è da ricercare nella relazione illustrativa che spiega che la non disciplina è stata a causa della natura "autarchica" dell'Amministrazione presidenziale. L'opzione scelta quindi era di lasciare all'autonomia regolamentare gran parte della disciplina, qualificando il Segretariato come una persona giuridica pubblica<sup>34</sup>. Senza dubbio, il disegno governativo avrebbe dovuto osare di più nel porre in essere maggiori dettagli in punti assai delicati, che si vedranno a breve, come il procedimento di nomina e revoca del Segretariato Generale.

La Commissione Affari Costituzionali alla Camera aveva modificato drasticamente il progetto e si segnaleranno solo alcuni tratti salienti tra cui un aspetto che si ritiene un punto nodale: esso è l'art.3 che alla generale previsione dell'esistenza degli uffici e servizi ricondotti alla sovrintendenza del Segretariato, veniva introdotta la possibilità di predisporre la nomina, la revoca del Segretario assieme ad un elenco dettagliato delle

---

<sup>33</sup> Come già accennato, il terzo troncone è rappresentato dalle norme esecutive e da quelle regolamentari interne del Segretariato e quella attualmente vigente è rappresentata dal D.P.R. n. 107 del 2013. Sulle prime si rinvia all'analisi dei capitoli sulla natura giuridica e sull'autonomia del Segretariato, in quanto i profili di maggior rilievo investono queste questioni, mentre sull'autonomia regolamentare della Presidenza della Repubblica si può segnalare come ad essa sia destinata la disciplina dei provvedimenti relativi al personale su proposta del Segretario e di tutti i provvedimenti che concernono l'organizzazione degli uffici, dei servizi, dello stato giuridico ed economico di tutto il personale afferente la Presidenza. Anche in questo frangente, il discorso verrà ripreso in sezioni *ad hoc* del presente lavoro per analizzare la natura giuridica del Segretariato Generale.

<sup>34</sup> RANELLETTI I., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1949, pag. 315, BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958, pag.107, PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, voce Enciclopedia del Diritto, 1988

sue attribuzioni e si riconosceva (art.3 bis) al Capo dello Stato il potere di regolamentare tramite decreto presidenziale lo stato giuridico ed economico del personale addetto. Si era riconosciuto, quindi, alla figura del Segretario Generale un ruolo innanzitutto di sovrintendenza generale dell'amministrazione quirinizia e d'altro canto uno snodo cruciale in quanto primo centro di responsabilità per tutti gli atti di gestione della dotazione e per le funzioni consultive verso il Presidente<sup>35</sup>. La previsione della nomina e della revoca da parte del Presidente preserva, per l'appunto, l'autonomia del Capo dello Stato in quanto ancora il rapporto con il Segretario Generale ad un legame di stretta fiducia politica, al quale quest'ultimo non può sottrarsi per qualsiasi atto espletato nell'esercizio delle sue funzioni. Il progetto veniva presentato alla Camera e approvato in tempi molto rapidi senza sostanziali modificazioni, così come al Senato nell'agosto 1948<sup>36</sup>.

Il secondo troncone riguarda l'autonomia contabile e finanziaria del Segretariato. L'indicazione principale proveniva dall'art.4 della legge n.1077 che rimandava ad una legge speciale per il sostegno delle spese del Segretariato: nel periodo transitorio la normativa sarebbe stata quella del decreto-legge n.1792 del 1919, valevole per la Real Casa. Questa normativa disponeva all'art.12 un rimborso a carico del bilancio dello Stato ed ha avuto durata sino al 1956. In quell'anno il Governo aveva proposto di porre fine al regime transitorio con un sistema di iscrizione annuale in un apposito capitolo del bilancio di previsione di spesa del Ministero del Tesoro di tutte le spese per il mantenimento del Segretariato (Segretario Generale e tutto il personale dipendente)<sup>37</sup>. Si conferiva, così, la massima autonomia di gestione e di autodeterminazione della spesa alle strutture della Presidenza analogamente alle Camere. Volontà più volte

---

<sup>35</sup> Significativo l'intervento dell'On. Andreotti che condivideva la linea della Commissione sul presupposto che tentava di raggiungere il medesimo compromesso cercato dal Governo e cioè di "mantenere una unità amministrativa al patrimonio in dotazione alla Corona".

<sup>36</sup> Atti Parlamentari-Senato della Repubblica, seduta del 6 agosto 1948, dove di certo non risultava immune da critiche soprattutto dall'area dei parlamentari che hanno vissuto nel vivo nelle istituzioni nel periodo prerepubblicano. Uno dei più critici risultava essere Nitti, il quale come già esposto per la Real Casa si mostrava "meravigliato" dell'eccessiva burocratizzazione del Quirinale. Il dubbio risiedeva, infatti, nella concreta possibilità di rendere gli uffici del Quirinale effettivamente "funzionali" all'operato del Presidente: per questo motivo, secondo lo statista lucano, sarebbe stato più idoneo rendere disponibili al Capo dello Stato le strutture del Governo.

<sup>37</sup> Atti Parlamentari-Senato della Repubblica, seduta del 27 giugno 1957, dove si erano levate alcune voci critiche sull'eccessiva ingerenza che sarebbe stata a capo degli uffici del Quirinale sulla gestione degli esercizi finanziari statali. Questa critica era stata mossa da Luigi Sturzo, a cui aveva fatto seguito nella discussione alla Camera un'interrogazione parlamentare dell'On. Sponziello sull'attività dei funzionari del Quirinale nelle questioni sulle voci di spesa.

ribadita nel breve dibattito parlamentare che ne susseguì, dato che si ritenne che il sistema transitorio avesse limitato eccessivamente il margine discrezionale della Presidenza nelle previsioni di spesa: con questa normativa, benché fosse risultato permanente l'iscrizione a voci speciali di spesa a cura del Ministero del Tesoro, rimase ferma la massima autonomia nella determinazione delle spese da parte del Segretario Generale senza possibilità di interferenza e veto da parte degli organi di indirizzo politico. Il progetto venne approvato solo nel 1959, poiché tre anni prima era decaduto con la fine della legislatura, ma era rimasto immutato dal disegno originario, divenendo la legge n. 345 del 1959<sup>38</sup>. Per maggiore chiarezza, il procedimento consiste nella determinazione del fabbisogno di spesa da parte del Segretariato ad ogni anno finanziario con comunicazione al Governo, che tramite il Ministro del Tesoro (ora dell'Economia e Finanza) iscrive la somma richiesta tramite il filtro della Ragioneria Generale dello Stato<sup>39</sup>. Successivamente all'iscrizione nel disegno di legge di bilancio, il Parlamento approverà ma le somme saranno depositate presso la Tesoreria dello Stato e prelevate di volta in volta dalla Presidenza. Attualmente a seguito della riduzione dell'entità della dotazione nel periodo tra il 2009 e il 2016, sono stanziati nella voce redatta dal Ministero dell'Economia e Finanze 224 milioni di euro per il periodo triennale di previsione che va dal 2016 al 2018. Da segnalare come nel corso della storia l'importo dell'assegno e l'entità della dotazione siano stati rimodulati in due occasioni. La prima nel 1965 con la legge n.616 e nel 1985 con la legge n.372: esse rimodularono l'assegno fino ad arrivare ad un totale di 200 milioni di vecchie lire di assegno da corrispondersi in 12 mensilità e la dotazione con l'inclusione delle tenute di S. Rossore (Pisa), alcuni edifici ubicati in Roma ed alcune pertinenze della tenuta di Castelporziano (RM).

---

<sup>38</sup> Ne riporta molti passaggi OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, pag. 254-255

<sup>39</sup> La descrizione fatta è sommaria, ma per fornire ulteriori dettagli si può aggiungere che ai sensi del D.P.R. n.18 del 2015 il procedimento di fissazione dell'ammontare dei finanziamenti statali consta di due fasi. Una prima interna al Segretariato, dove viene redatto a cura del Tesoriere e dell'Ufficio Ragioneria un bilancio di programmazione di tutte le spese necessarie al fabbisogno del Segretariato sulla base delle segnalazioni dei vari Uffici e Servizi. Successivamente verrà effettuata la comunicazione a cura del Vicesegretario Generale.

### ***3. I mutamenti delle strutture nell'esperienza delle varie Presidenze della Repubblica***

#### ***3.1. Il Segretario Generale come architrave dell'amministrazione quirinalizia***

Per esigenze di chiarezza si analizzeranno le strutture delle varie presidenze della Repubblica seguendo due linee direttrici. Nella prima si esamineranno gli organismi di vertice del Segretariato, mentre nella seconda si guarderanno più da vicino le varie modifiche alle strutture degli Uffici e dei Servizi. Quando si guarda all'articolazione interna del Segretariato, è necessario fare una distinzione preliminare ma di estremo rilievo. Esistono varie tipologie di conformazione degli uffici a cominciare da una prima dicotomia che è quella delle strutture di *line* e quelle di *staff*, che sono le due conformazioni tipiche degli uffici di alta amministrazione degli organi costituzionali. Questa prima distinzione inerisce ai rapporti all'interno di un singolo Ufficio o Sezione; infatti, per ufficio di *line* si intende una struttura imperniata sul principio gerarchico, mentre gli uffici di *staff* ne sono alle dipendenze con attività di stretta collaborazione o di specializzazione tecnica<sup>40</sup>.

Le strutture di vertice fanno capo, come già visto, al Segretario Generale, che ai sensi dell'art.3, comma 2 della l.1077/1948 detiene funzioni di rappresentanza, sovrintendenza e di impulso. Queste sono le attribuzioni *ex lege* mentre ulteriori ne possono essere attribuite entro questa cornice. La rappresentanza non assume un valore simbolico come in apparenza potrebbe sembrare, ma è volutamente confluita nel Segretario affinché potesse rendere del tutto irresponsabile giuridicamente il Presidente degli atti compiuti dalla Presidenza, ottemperando al disposto dell'art.89 Cost<sup>41</sup>. Il suo procedimento di nomina e di revoca è direttamente disciplinato dalla legge n.1077, che

---

<sup>40</sup> Occorre, inoltre, un'indicazione di tipo generale. Come accennato nel precedente paragrafo, la costituzione effettiva dell'articolazione delle strutture della Presidenza passa per l'autonomia regolamentare del Capo dello Stato e sono emanati con Decreto del Presidente della Repubblica o Decreto Presidenziale. Ora, riprendendo brevemente il filo delle questioni poste in introduzione, si può affermare che ogni modifica è stata approntata sulla base della particolare posizione costituzionale assunta dall'organo Presidente della Repubblica in un determinato contesto storico-istituzionale, dando al Segretariato Generale l'idea di *speculum* di una particolare conformazione del peso del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale: in linea di massima si potrebbe aggiungere che l'evoluzione del Segretariato ha seguito profondamente il costante *enlargement of functions* presidenziale

<sup>41</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 320, RESCIGNO G.U., op. ult. cit., 1978, 59, ALLARA B.M., op. cit., 1974, 71, STANCATI P., op. cit., 1989, 152

all'art. 3, comma 2, il quale prescrive che il Segretario “[...] è nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri [...]”. Ad una prima lettura risulta evidente come il Segretario Generale sia designato dal Presidente *intuitu personae* senza la presenza di particolari requisiti<sup>42</sup>. Come si denota dal testo, la partecipazione formale del Governo è presente, ma nell'interpretazione data dalla prassi successiva si può in maniera pacifica dichiarare che si parla di un'attribuzione anche sostanzialmente presidenziale, dove l'Esecutivo materialmente non ha voce in capitolo. Come attentamente osservato da autorevole dottrina, si è di fronte ad una anomalia “strana, ma spiegabile” sul presupposto che si è voluto dotare il Governo della possibilità di esercitare una seppur minima, ma comunque presente forma di controllo<sup>43</sup>. La disposizione deve ritenersi anomala in quanto figlia della vecchia previsione del R.D. n.466 del 1901, che prevedeva la controfirma del Governo alla nomina del Ministro della Real Casa. L'intento sarebbe rimasto inalterato rispetto all'obiettivo di sterilizzare l'azione politica dell'organismo di vertice dell'amministrazione quirinalizia.

Attenta dottrina ha, poi, rilevato sin da subito come in realtà si fosse di fronte ad una situazione totalmente opposta a quella della Real Casa o più in generale al contesto politico-istituzionale presente durante il periodo statutario. Infatti, l'ordinamento istituito con la legge n.1077 presentava un Segretario Generale scelto sulla base di un rapporto di stretta fiducia politica con il Capo dello Stato e ciò porterebbe a considerare dell'esistenza di una norma convenzionale per cui il Governo è chiamato alla delibera e alla controfirma solo in ottica di mero controllo<sup>44</sup>; inoltre si potrebbe aggiungere che

---

<sup>42</sup> Risulta altrettanto chiaro come, comunque, il Presidente non possa prescindere dalla sussistenza di particolare requisiti di capacità in tema di alta amministrazione. Per questo motivo la prassi sono ad ora invalsa ha visto succedersi al Quirinale Segretari Generali strutturati con lunga carriera negli ambiti direttivi della Pubblica Amministrazione.

<sup>43</sup> SANDULLI A.M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, 1950, 166 e RESCIGNO G.U. op. cit. 54 e ss. per quest'ultimo la controfirma in circostanze eccezionali potrebbe essere opposta al Presidente. Si tratterebbe di casi limite, dove la scelta potrebbe sfociare in situazioni di conflitti d'interesse o in nomine di personalità colpite da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Conferma invece la presenza anomala dell'istituto PALADIN L., *I regolamenti presidenziali*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1991, 1084

<sup>44</sup> RESCIGNO G.U., op. cit., 59 e ss., dove viene fatta anche una previsione di un ipotetico contrasto istituzionale tra Presidente e Governo sulla opportunità di nominare o di revocare un determinato soggetto dalla carica. La presenza di un legame di stretta fiducia tra Presidente e Segretario indurrebbe a pensare che la regola del conflitto vada ricondotta al noto rapporto di inversa proporzionalità che governa l'assetto parlamentare italiano: dipenderà tutto dalla forza politica del

si altererebbe l'autonomia presidenziale nel gestire e disporre della propria organizzazione amministrativa, la quale trova il suo epicentro proprio nella figura del Segretario Generale. La prassi ha da sempre registrato l'esistenza di questa sopra menzionata convenzione costituzionale sul punto, dove la controfirma del Governo verrebbe a configurarsi come un atto dovuto volto ad un mero controllo formale e ad esonerare il Presidente della responsabilità giuridica dell'atto in ossequio agli artt. 89 e 90 Cost., per cui l'apparente significato desumibile dal testo verrebbe delimitato<sup>45</sup>. A *fortiori* queste considerazioni dovrebbero avvalorarsi facendo riferimento allo speculare potere di revoca, dato che sarebbe impensabile materialmente un'opposizione del Governo alla revoca di un Segretario che non gode più della fiducia del Presidente. Per queste ragioni è pacifico affermare che si è di fronte ad una tipica potestà di natura sostanzialmente presidenziale, dove la partecipazione complessa non è presente.

Per quanto riguarda l'attività di rilevanza esterna il Segretario in quanto rappresentante è il soggetto che gestisce ogni tipo di rapporto giuridico con l'esterno andando dal compimento di atti e negozi giuridici, stipula di contratti e della legittimazione processuale<sup>46</sup>: ciò comporta nello specifico che in capo al Segretario Generale vi sono i poteri di rappresentanza "legale" dell'amministrazione quirinalizia, mentre il potere di rappresentanza generale dell'organo costituzionale permane in capo al Presidente<sup>47</sup>. Per esempio, la rappresentanza processuale dell'organo sarà generalmente in capo al Segretario eccetto che in caso di conflitto di attribuzione verso gli altri organi, così come stabilito dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n.150 del 1980<sup>48</sup>.

---

Presidente e del Governo nel dato contesto politico-istituzionale. Vedasi poi il caso dei Ministri della Real Casa Gualtiero e Rattazzi durante il periodo monarchico, che rappresentano situazioni di difficile praticabilità.

<sup>45</sup> Parte della dottrina ha cercato di configurare dei possibili scenari dove il dissidio tra le due parti porterebbe ad un conflitto OCCHIOCUPO N., op. cit., 320 e RESCIGNO G.U., op. cit. 59. Sembra configurabile la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione malgrado la Costituzione nulla espressamente prescrive sul potere di nomina o di revoca del Segretario, poiché il tono costituzionale del conflitto sarebbe comunque garantito dalla presenza di un interesse costituzionalmente rilevante sulla presenza dell'autonomia costituzionale del Capo dello Stato.

<sup>46</sup> L'esame sarà molto più approfondito nella sezione dedicata alla natura giuridica del Segretariato.

<sup>47</sup> La legittimazione si intende *ad causam e ad processum* per cui l'amministrazione potrebbe citare e resistere in giudizio in rappresentanza della figura del Segretario, OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 310, CIAURRO N., *Il Parlamento italiano. Gli apparati burocratici*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, 90 e ss.

<sup>48</sup> OCCHIOCUPO N., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. Cost.*, 1980

La seconda attribuzione principale è quella della sovrintendenza degli uffici e servizi della Presidenza. La Presidenza Einaudi ha contribuito in maniera tempestiva e opportuna a specificare meglio il contenuto di questa funzione. Ai sensi dei D.P.R. n.4 del 1948 e n.26/1949 è stato stabilito che gli Uffici ed i Servizi del Segretariato “dipendono” dal Segretario e cioè di un potere di direzione e comando sulla scorta di un rapporto di gerarchia; inoltre a controprova di questa ricostruzione è stato specificato dal D.P.R. N.26/1949 che al Segretario spettano le stesse attribuzioni dei Ministri nei dicasteri di loro riferimento. Come autorevole dottrina ha rilevato, con questi atti regolamentari il Presidente ha voluto instaurare con il Segretario una sorta di “delegazione inter-organica” che ha trasferito al Segretario delle competenze che per l'appunto sarebbero state ad appannaggio del Capo dello Stato in assenza di una specifica disposizione<sup>49</sup>. Ration per cui si potrebbe dire che il Segretario generale ha una funzione direttiva del lavoro degli Uffici, di interfaccia tra Presidente e Consiglieri, di un soggetto che sorveglia sull'adempimento degli indirizzi presidenziali nel lavoro degli Uffici. I Consiglieri a loro volta instaurerebbero un legame di doppia fiducia sia con il Presidente, che è impartisce gli indirizzi generali, e sia con il Segretario, braccio mobile della volontà presidenziale; in conclusione ci si ritroverebbe di fronte ad una situazione dove i Consiglieri nei limiti degli indirizzi del Presidente sono ricondotti alla direzione ed al coordinamento del Segretario, il quale infine farà da interfaccia e tramite con il Presidente stesso, e per questa ragione nel titolo del paragrafo si è indicato “architrave” dell'amministrazione stessa<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup>Si potrebbe obiettare ad una ricostruzione di questo tipo che verrebbe in tal modo menomata l'autonomia del Presidente, ma numerosi sono gli argomenti che la preserverebbero. Sul piano della teoria generale del diritto un rapporto di delega implica la possibilità per il delegante di procedere ad una revoca e tutto ciò è suffragato *a fortiori* in un rapporto tra due figure legate, come già visto da uno stretto rapporto di fiducia politica, dove il delegante assume un preponderante potere di indirizzo sull'azione del delegatario. Inoltre, basterebbe poi ricordare come sia stato positivamente indicato un espresso potere di revoca.

<sup>50</sup> Il Capo dello Stato nell'atto della costituzione effettiva delle strutture nomina, infatti, Segretario e Consiglieri *intuitu personae* instaurando con tutte queste figure un rapporto di fiducia: al momento del conferimento delle deleghe amministrative inter-organiche (vedi Capitolo 3) al Segretario andranno dei compiti di intermediazione, di direttivo e coordinamento dei Consiglieri a capo dei vari Uffici. La “superiorità gerarchica” si manifesta sul piano delle funzioni espletate, in tal caso del coordinamento del lavoro dell'organizzazione quirinalizia sul versante degli Uffici di *staff*. Per questi motivi si è usato il termine di doppia fiducia, per cui alla fiducia del Presidente che va mantenuta costantemente pena la revoca, mentre la rottura del rapporto di fiducia con il Segretario Generale potrebbe non comportare immediatamente la revoca ma sovvertirebbe degli equilibri organizzativi interni, perciò è bene che la fiducia verso il Segretario venga altresì mantenuta.

L'ultima funzione principale è quella di impulso e proposta sul regolamento interno e sui provvedimenti relativi al personale. Quest'ultima da un lato potrebbe rappresentare un'ulteriore conferma della subalternità del Segretario nei riguardi del Presidente, dato che sarà quest'ultimo a decidere, ma indica anche come il primo referente e responsabile dell'attività amministrativa sia il Segretario. Una prerogativa interessante è quella del potere di proposta dei regolamenti interni, approvati dal Presidente con decreto presidenziale, dove di grande importanza è comprendere il peso effettivo assunto dal Segretario nell'adozione dei detti decreti e la reale portata della propria controfirma al decreto presidenziale. L'opzione preferibile sarebbe quella di considerare i detti decreti come atti dove è presente per l'appunto uno stretto concorso di volontà alla formazione, partendo dalla prescrizione positiva del potere di iniziativa del Segretario, dove la controfirma attesterebbe il regolare procedimento di formazione dell'atto<sup>51</sup>. Conclusione che sembrerebbe avvalorata da considerazioni logiche di fondo sulla natura della figura del Segretario, il quale in quanto vertice dell'amministrazione quirinalizia non potrebbe materialmente veder svalutato il proprio parere tecnico sulla strutturazione del Segretariato. Si potrebbe poi aggiungere, come già rilevato da attenta dottrina, che il concorso effettivo possa variare in base al contenuto del detto decreto: laddove esso intervenga per riformare l'amministrazione dei servizi sulla dotazione presidenziale, o sul personale, la volontà del Segretario potrebbe risultare di maggiore rilievo, mentre laddove esso vada a modificare le strutture di stretta consulenza tecnica-costituzionale, potrebbe essere presente un peso prevalente del Presidente.<sup>52</sup>

Vi è poi un'altra distinzione, tipica questa volta della particolare conformazione del Segretariato, che guarda alla permanenza temporale di essi: vi sono strutture permanenti e variabili. Le strutture variabili traggono la loro temporaneità dal fatto che sono legate alla vita politica del Presidente della Repubblica, mentre le strutture

---

<sup>51</sup>OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 315, ALLARA B.M., op. cit., 1974, 80, che come orientamento dottrinale si pone in una situazione intermedia che ha visto fronteggiare due idee opposte. In un orientamento si era affermato il convincimento che i regolamenti presidenziali fossero esclusivamente se non interamente ad appannaggio del solo Presidente, mentre il Segretario si sarebbe dovuto adoperare a ruolo di mero organo istruttore STANCATI P., op. cit., 1989, 981, mentre un altro orientamento ha visto il ruolo del Presidente relegato a quello di mero attestante la qualità e fattibilità della proposta del Segretario, che sarebbe vincolante in quanto quest'ultimo è il rappresentante e responsabile dell'amministrazione quirinalizia MESCHINI P., op. cit., 1974, 67

<sup>52</sup> PALADIN L., op. cit., 1084, OCCHIOCUPO N., op. cit., 315, ALLARA, op. cit., 80, D'ORTA-GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, (a cura di D'ORTA-GARELLA F.), Firenze, 1997, 190-191

permanenti sono il personale fisso, di carriera, legato in modo strutturale al Segretariato. Alle strutture variabili sono a capo i Consiglieri del Presidente, membri solitamente appartenenti a ruoli apicali della Pubblica Amministrazione, collocati fuori ruolo durante il periodo di permanenza al Quirinale. Fanno parte del personale variabile anche le figure apicali, viste nel precedente paragrafo, proprio perché la loro permanenza nelle strutture della Presidenza è legata strettamente, come d'altronde quella dei Consiglieri, alla permanenza del Presidente alla carica di Capo dello Stato. Fatto sta che il Segretario Generale rappresenta, comunque un punto di contatto cruciale che lega le due sfaccettature, essendo il vertice della piramide amministrativa del Quirinale. Le denominazioni di Ufficio o Servizio hanno seguito una suddivisione certa sino alla Presidenza Cossiga: per Servizi si intendevano le strutture variabili, mentre per Ufficio le strutture permanenti. Il criterio decisivo per comprendere la natura di un ufficio permanente o variabile risiederebbe comunque, prescindendo dalle etichette, dalle mansioni svolte: nella prassi delle varie Presidenze, come si vedrà adesso, è emerso che alle strutture permanenti possono riferirsi gli uffici con mansioni *stricto sensu* di amministrazione come ad esempio gli uffici sull'amministrazione della dotazione, ragioneria, archivi etc., mentre al personale variabile sono affidati principalmente i compiti di consulenza politica e strettamente funzionali all'esercizio delle attribuzioni costituzionali del Presidente. Data questa importante distinzione, il Segretario a detta dell'art. 3, comma 4 della l. n.1077 del 1948 sovrintende ad entrambe, per cui sia i Consiglieri presidenziali e sia i dirigenti delle varie unità di *line* debbono dare conto della propria attività in *prima facie* quanto meno alla figura del Segretario, il quale soprattutto nelle funzioni di *staff* potrà fare da interfaccia tra l'attività dell'amministrazione e gli indirizzi che il Presidente darà<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Profilo che sarà ampiamente visto nel capitolo terzo in quanto inerisce più peculiarmente al problema della natura giuridica del Segretariato. Unanime consenso della dottrina sul fatto che il Segretario rappresenti il momento che unifica l'indirizzo amministrativo dell'apparato servente all'interno di una dualità di funzioni che presenta notevoli differenze nella loro natura giuridica. OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 309, MOTZO G.-FRANCHINI F., ROSSI MERIGHI U., *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, 1988, 151, STANCATI P., op. cit., 1989, 987, D'ORTA C.- GARELLA F., op. cit., 1997, 212

### ***3.2. L'evoluzione storica delle strutture di vertice***

Passando ad un esame che mostri l'evoluzione storica, la Presidenza Einaudi, come già accennato, era stata molto previdente nel rimarcare le funzioni principali espresse già dalla legge n.1077 e, quindi, ad evidenziarne il carattere di vertice amministrativo della Presidenza nella figura del Segretario Generale. Tralasciando per un momento l'analisi dell'articolazione specifica della Presidenza nel settennato di Einaudi, è bene sottolineare come l'economista piemontese abbia optato per cercare di creare un punto di riferimento solido dell'azione amministrativa del Presidente. A questo canovaccio la prassi e le regolamentazioni dei vari Presidenti hanno affiancato al Segretario vari organismi. Naturalmente, l'inquadramento di questi organismi è solo di supporto e funzionale all'attività generale espletata dal Segretario e rimangono ad essi in posizione di subalternità e sono: il Vicesegretario generale, il Vicesegretario generale amministrativo ed il Vicesegretario Generale alle relazioni esterne. La ragione è da ricercarsi nell'evoluzione della figura presidenziale nella sua posizione costituzionale, nel contesto storico-politico di riferimento e nella personalità del singolo Presidente. Al vertice il primo mutamento si è avuto con la Presidenza Segni, dove con i D.P.R. n.9/1962 e n.29/1964 è stato costituito il Vicesegretario Generale. Organismo, come la stessa dicitura suggerisce, vicario del Segretario Generale, che adempie alle sue funzioni in caso di assenza o impedimento ed in generale di coadiuvarlo. Sono state espresse perplessità in dottrina su questa figura a causa della scarsità di attribuzione di compiti specifici a quest'organismo: si può convenire che un'azione di coadiuvo o supporto si possa basare in base alle direttive del Segretario, che sarà l'unico referente dell'attività del Vice e programmatore delle sue attività all'interno della Presidenza. La Presidenza Leone ha affiancato al Segretario un'altra figura vicaria che è il Vicesegretario Amministrativo: costui, secondo il D.P.R. 63/1977, è invece titolare di espresse funzioni di supporto al Segretario in tema di amministrazione della dotazione e delle strutture permanenti della Presidenza (i servizi). La *ratio* di questa nuova figura risiede nel grande allargamento della dotazione presidenziale e nella difficoltà materiale per un singolo di poterla gestire.

Con la Presidenza Cossiga si sono avute delle ingenti novità sui ruoli delle strutture di vertice. Innanzitutto, per il Segretario Generale è stata aggiunta la qualifica di "Primo

Consigliere” del Presidente, mentre è stata istituita la Segreteria Generale: quest’ultima a detta del D.P.R. n.9/1985, in estrema sintesi, assume delle funzioni di stretta collaborazione con il Segretario Generale per tutte le attività istruttorie e di supporto all’attività del Presidente<sup>54</sup>. Queste due previsioni possono essere lette congiuntamente guardando all’interpretazione del ruolo presidenziale, poi manifestata dal 1989 in poi, che propugnava Cossiga. Forte accentramento decisionale in mano al Presidente per poter gestire il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica e necessità automatica di dotarsi, da un lato, di un suo consigliere di stretta fiducia che potesse rapidamente portargli la giusta attività di supporto; di conseguenza era necessario che quest’ultimo fosse dotato di un ulteriore organismo a suo supporto che consentisse al Presidente il costante e onnipresente aggiornamento sulle numerose questioni istituzionali sorte in quel frangente storico. In altri termini, ad una maggiore espansione del ruolo presidenziale, ad una sua maggiore presenza nella vita istituzionale e sul piano mediatico corrispondeva un aumento consistente delle mansioni in capo al Segretario e del suo peso direttivo all’interno dell’amministrazione quirinalizia: la qualifica di “Primo Consigliere” è emblematica a riguardo. D’altro lato, però, occorre segnalare come l’aumento del peso direttivo del Segretario è coinciso con un consistente aumento degli uffici di supporto e di direzione. Quest’ultimo elemento ha senz’altro avuto il pregio di aver bilanciato l’ingente peso del Segretario, poiché ha comportato che le numerose funzioni si tramutassero in altrettante maggiori deleghe di funzioni verso le nascenti dirigenze in modo da poter gestire meglio l’aumento di personale. Importante segnalare come nel 1990 e cioè al culmine del passaggio alla Seconda Repubblica, Cossiga aveva istituito con il D.P.R. n.87/1990 il gabinetto del Presidente. Quest’organismo è di grande interesse, poiché dal tenore del regolamento sembra porsi in “concorso” con gli uffici di supporto al Segretariato in tutte le attività di istruttoria e monitoraggio per le attribuzioni costituzionali del Presidente. Non è infatti molto chiaro il rapporto che intercorreva tra il Segretario Generale ed il Gabinetto del Presidente: se

---

<sup>54</sup> ALLARA B.M., *op. cit.*, 79, e, più in generale, sulla figura dei consiglieri del Presidente, 88 ss. Ma v. pure SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, 1993, 356La norma prevedeva testualmente: “Collaborazione con il Segretario Generale nel coordinamento delle attività istruttorie e degli uffici di supporto all’esercizio delle funzioni istituzionali del Presidente. Collaborazione con il Segretariato generale nell’assistenza direttamente prestata al Presidente per l’esercizio delle sue funzioni istituzionali”. A queste venivano affiancate importanti attività di monitoraggio delle decisioni presidenziali e di ricerca di informazioni e studi per le attività presidenziali.

quest'ultimo dovesse considerarsi alle esclusive dipendenze del Presidente o fosse da inquadrare nel Segretariato e, quindi, subalterno all'autorità del Segretario. Fatto sta che l'istituzione del Gabinetto non fa altro che confermare l'assunto che dimostrava la limitazione dell'autonomia delle strutture della Presidenza e l'intensificarsi dell'*enlargement of functions* presidenziale durante il settennato di Cossiga.

Con Scalfaro la tensione con il sistema politico rimaneva alta, ma il Presidente riteneva necessario dover snellire le strutture interne, togliendo il Gabinetto del Presidente e riaccentrando le funzioni in capo alla Segreteria Generale: questa scelta è probabilmente da ascrivere ad un tentativo di prevenzione dell'intasamento dell'apparato burocratico presidenziale dato il massiccio concorso di più voci e chiariva i rapporti di gerarchia e di forza all'interno del Segretariato. Con Ciampi era proseguito questo percorso di "normalizzazione" della Presidenza, ricostituendo un organigramma simile a quello visto sino alla Presidenza Leone con il Vicesegretario Generale, il Vicesegretario Generale Amministrativo e la Segreteria Generale come strutture di supporto all'attività del Segretario.

Le due Presidenze di Napolitano presentano profili significativi. I nove anni di Napolitano al Quirinale hanno visto un organigramma che da un lato, ha cercato di porsi in scia con Scalfaro e Ciampi nel cercare di limitare il numero degli organismi al vertice del Segretariato, ad esempio, con la soppressione della figura del Vice Segretario Generale, ma nel 2013 è intervenuta una nuova normativa regolamentare (ad oggi vigente), che prevede la ricostituzione del Vice Generale Amministrativo e l'istituzione di una nuova figura: il Vice Segretario per la documentazione e le relazioni esterne. Il primo mantiene le deleghe già previste dalla Presidenza Leone e cioè di direzione delle strutture di linea o permanenti con la particolare responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro del personale dipendente del Segretariato. Il secondo, invece, cura da un lato le relazioni esterne con la società civile e tutte le iniziative del Presidente che intraprende per essa e, da un altro lato, presiede le strutture ed i servizi bibliotecari e di conservazione degli atti e dei documenti ufficiali (tra cui rientra l'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica)<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> La conformazione attuale è riscontrabile dal d.p. n.1 del 2013. Da segnalare nell'attuale Presidenza Mattarella due profili: 1. Il non conferimento di alcun corrispettivo in capo al Segretario Generale 2. L'avvio delle procedure per il primo concorso pubblico della storia repubblicana alla qualifica di

### 3.3 Gli Uffici e Servizi del Segretariato Generale

La Presidenza Einaudi è ancora una volta un punto fermo nella definizione degli organigrammi del Segretariato Generale. Rilevanti sono state per la dottrina che per prima si è occupata di questi temi le previsioni di uffici per le relazioni con l'estero, del Consigliere militare e degli atti legislativi e del governo e sulle relazioni finanziarie e bilancio, poi mutato in "rapporti con il Parlamento ed il Governo". Tutti e tre erano diretti da un Consigliere di sua fiducia con struttura variabile e molto significativi ai fini dell'interpretazione costituzionale data da Einaudi alle proprie prerogative. L'economista piemontese dava, infatti, attuazione alle norme costituzionali che consentivano al Presidente di intervenire nelle scelte di politica estera, militare e con quelle norme che lo pongono in stretto contatto con l'attività degli organi di indirizzo politico. La necessità che premeva era quella di dotare la Presidenza di un apparato flessibile e che costituisse per il futuro una base di riferimento imprescindibile per il supporto all'esercizio delle prerogative presidenziali. Serviva, quindi, innanzitutto, una struttura degli uffici che fosse flessibile, ad assetto variabile, capace di adattarsi alle singole e varie contingenze e questo è un aspetto che sarebbe rimasto invalso nella prassi delle successive Presidenze ed assunto a principio generale dell'organizzazione del Segretariato<sup>56</sup>. In secondo luogo, egli aveva colto un altro aspetto cruciale e cioè che i membri dell'organizzazione interna avrebbero dovuto tendere ad ottenere un equo contemperamento di numerosi fattori di rilievo istituzionale: avrebbero dovuto tener conto nella propria attività dell'effettiva portata dal punto di vista pratico di alcune prerogative presidenziali e del peso del contesto di riferimento<sup>57</sup>.

Il primo elemento vuol riferirsi ad un aspetto, come anticipato, pratico, nel senso che alcune prerogative presidenziali sono enunciate in Costituzione con un tenore letterale non molto dettagliato, a volte generico, ma che pur nella sua genericità implica di per

---

referendario nelle strutture del Segretariato con Decreto del Segretario Generale del 16 dicembre 2016 n.182.

<sup>56</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 70, MARANINI G., *La Costituzione che dobbiamo salvare*, 1961, 117-120, *Storia del potere in Italia*, 1968, 500-501, *Miti e realtà della democrazia*, 1958, 270, EINAUDI L., *Lo Scrittoio del Presidente*, 1956, XIV-XV, MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, 1957, 50, nota 31, BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1957, 298.

<sup>57</sup> BAGEHOT W., *La Costituzione inglese- The English Constitution*, 1965, 67, OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 73-74

sé un'attività quotidiana di costante informazione, aggiornamento e presenza sul campo. Sull'esempio concreto fatto poc'anzi delle nomine einaudiane di un Consigliere diplomatico ed un Consigliere militare come personale di *staff* a capo di rispettivi Servizi variabili si dava un contenuto definito all'art.87, comma 8 della Costituzione che prevede che il Presidente "Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere". Queste attività necessiterebbero, infatti, di un'azione di consulenza e di aggiornamento degli *itinerari* di formazione dei trattati (sui quali potrebbe eventualmente esercitare il potere di rinvio alle Camere) degli equilibri politici internazionali e di interfaccia con il Governo ed il Ministero con gli Esteri. Stesso discorso vale per la nomina di un Consigliere militare, essendo a capo delle Forze Armate e del Consiglio Supremo di Difesa, per cui è necessaria un'opera altrettanto costante di intermediazione con il Governo e di aggiornamento sulle questioni politiche più delicate sul punto<sup>58</sup>. È dello stesso Einaudi la testimonianza di alcuni usi protocollari di grande interesse riguardo alla costante attività di aggiornamento del Presidente sull'operato e le vicende che coinvolgono l'attività dei Servizi Segreti. Il discorso si potrebbe chiaramente ampliare alla quasi totalità delle prerogative presidenziali, ma ci si è limitati a questi due esempi, da un lato, perché la testimonianza di Einaudi è stata incentrata su questi due temi, ma anche perché rappresentano due archetipi di come gli Uffici del Quirinale si debbano indirizzare e da dove si trae la *ratio* della loro costituzione<sup>59</sup>.

Il secondo fattore è il ruolo giocato dal contesto istituzionale di riferimento: è il problema della cd. "fisarmonica", teorizzata da Giuliano Amato, dove il Presidente nei momenti di crisi del sistema è costretto ad agire ed implementare i suoi poteri in ottica di "motore di riserva". Ma, indipendentemente dalla presenza di una situazione di stallo politico, il Quirinale potrebbe trovarsi a gestire degli aumenti della dotazione presidenziale oppure, sempre in chiave istituzionale, agire in fase preventiva in caso di futura crisi o in ottica di neutralizzazione di vari conflitti politici in seno ai vari poteri statuali: ciò è testimoniato dalla costante opera di intermediazione tra gli uffici del

---

<sup>58</sup> EINAUDI L., op. ult. cit., 1956, XV Prefazione, 39 e ss., 101-105 e ss.

<sup>59</sup> EINAUDI L., *Su alcune usanze non protocollari intorno la Presidenza della Repubblica*, in Nuova Antologia, 1956, 434 ne parlano diffusamente del *modus operandi* einaudiano di GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1951, 913 e ss., CALAMANDREI P., *L'ostruzionismo di maggioranza*, il Ponte, 1953, 129 e ss.

Quirinale sugli affari giuridici e costituzionali con quelli di riferimento degli altri organi costituzionali.

Infine, si potrebbe aggiungere che sia presente una componente spesso trascurata, ma che si afferma costantemente per via di fatto, ed è l'*expertise* personale del Presidente: per cui la non possibilità di poter mediare e ponderare le scelte intraprese su più teste fa sì automaticamente che l'*expertise* personale si assurga a punto di riferimento centrale dell'azione dell'organo. Testimonianza diretta nella presidenza Einaudi è la costituzione dell'Ufficio per gli affari economici e finanziari, tematica dove Einaudi si ritrovava ad essere uno dei massimi esperti a livello internazionale. Per cui alcune sfumature evolutive del Segretariato possono interpretarsi anche sulla scorta di quest'assunto.

Successivamente a Einaudi e sino a Leone i Presidenti hanno seguito l'impostazione del primo Presidente e per certi versi hanno integrato su alcuni settori originariamente lasciati "sguarniti". Ad esempio, la Presidenza Gronchi ha inserito anche un Ufficio di natura variabile con all'interno due distinte divisioni, che curassero i rapporti con l'Amministrazione della Giustizia.

Con Pertini sono stati approntati i primi cambiamenti significativi all'organigramma del Segretariato. Essi sono coincisi principalmente a causa di un discreto ampliamento della dotazione presidenziale, che ha necessitato, quindi, una revisione delle strutture burocratiche. Significativa è stata la costituzione con il D.P.R. 41/1980 dell'Ufficio (struttura permanente) di Ragioneria e di bilancio del Segretariato, i cui compiti sarebbero stati di da un lato di controllo sulla gestione e dall'altro di rendicontazione e di predisposizione del bilancio di previsione: quest'Ufficio avrebbe poi tenuto fermi i rapporti con il Ministero del Tesoro per la rendicontazione dell'ammontare dell'assegno e della dotazione presidenziale<sup>60</sup>.

La vera svolta si è avuta, come già accennato, con Cossiga, il quale ha dato un'impronta al Segretariato molto marcata e condizionata dalla sua personalità politica e al difficile e delicato frangente storico in cui ha operato. Su due tematiche in particolare egli ha dato il suo contributo decisivo: 1. Sicurezza e Difesa 2. Informazione e telecomunicazioni. Il primo elemento è un frangente sul quale il Presidente Cossiga ha

---

<sup>60</sup> Altra grande innovazione è rappresentata dalla costituzione di organismi di risoluzione dei contenziosi amministrativi sul personale e sulla dotazione, ma lo si esaminerà quando si parlerà del problema dell'autonomia del Segretariato.

puntato molto, modificando in numerose occasioni l'organigramma del Segretariato<sup>61</sup>. È stata una scelta frutto sicuramente della storia politica del Presidente, formatasi nell'attività di Ministro dell'Interno nel culmine dei cd. Anni di Piombo, intercorrente tra il 1976 al 1978 e di alcuni suoi presunti coinvolgimenti in alcune vicende inerenti alle deviazioni politiche all'interno dei Servizi Segreti. Mentre il secondo tema si è rivelata una scelta frutto dell'evolversi del particolare contesto politico-istituzionale e dell'eredità del suo predecessore al Quirinale, Alessandro Pertini, che ha lasciato alla posizione costituzionale del Presidente nell'ordinamento. Senza dubbio, il progresso tecnologico con il sempre più massiccio ruolo giocato dal cd. "quarto potere" e cioè dai *mass media* e l'evoluzione della figura presidenziale nel delicato passaggio istituzionale, che ha visto l'inizio della crisi del sistema partitico e le prime disfunzioni del parlamentarismo italiano, hanno conferito al Presidente della Repubblica un *surplus* di legittimazione, tale da renderlo costantemente partecipe, se non protagonista della scena politica pubblica<sup>62</sup>. Per cui essendosi venuta a creare una consistente sovraesposizione mediatica, il mantenimento della posizione costituzionale nella forma di governo da parte del Presidente non poteva non passare (a prescindere dalle varie qualificazioni che si potrebbero dare su di essa) attraverso la creazione di uffici che curassero l'immagine del Presidente e che gestissero mediaticamente il concreto suo operare nel circuito politico-istituzionale. Per queste ragioni l'opzione di Cossiga è stata mantenuta sino ad oggi<sup>63</sup>.

Altra tappa significativa è la prima Presidenza Napolitano. L'episodio da segnalare riguarda la costituzione dell'Ufficio affari dell'Amministrazione della Giustizia, che al suo interno presenta una divisione di *staff* tutta incentrata sul potere di Grazia. È

---

<sup>61</sup> Esempio è la costituzione con il D.P.R. n.73/1990 dell'Ufficio speciale per la Sicurezza in concorso con la già presente Sovrintendenza dei Servizi di Sicurezza. Questo Ufficio Speciale avrebbe operato in modalità più dinamica rispetto alla Sovrintendenza con facoltà di agire su autorizzazione del Segretario avvalendosi dello squadrone dei Carabinieri in forza e dotazione del Quirinale.

<sup>62</sup> BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., op. cit., 1985, 72 BALDASSARRE A., op. cit., 2011, 7. TEBALDI M.- MASTIO M., *Le esternazioni del Capo dello Stato fra prima e seconda repubblica. Un'indagine politologica*, in Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2003, 14, p. 243-280.

<sup>63</sup> La conformazione degli organigrammi dei vari Segretariati è stata riportata da uno studio curato dal Segretariato, il quale ha catalogato e curato la pubblicazione di tutte le configurazioni avutesi nel corso della storia repubblicana. La copia avuta in possesso e utilizzata per mettere in luce questi avvicendamenti è un gentile omaggio dell'Archivio Storico del Quirinale. SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Roma, 2008

estremamente significativa e costituirà sezione *ad hoc* del presente lavoro in quanto il detto cambiamento, tramite il D.P.R. n.1/2006, si è reso necessario a seguito della sentenza n.200 del 2006 della Corte costituzionale, che ha risolto il caso del conflitto di attribuzione tra il Presidente Ciampi ed il Ministro della Giustizia Castelli in merito alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi. La Corte ha, altresì, specificato in quella occasione che il potere di grazia risulta essere un'attribuzione formalmente e sostanzialmente presidenziale, abbandonando la precedente interpretazione che optava per la presenza di un atto complesso e co-partecipato tra i due organi. Si segnala, inoltre, la nascita del Servizio rapporti con la società civile, che rappresenta un ufficio permanente ed una diretta derivazione della ormai aumentata legittimazione politico-istituzionale assunta dal Capo dello Stato.

### **3.4. L'attuale organigramma**

Per chiudere sull'argomento è necessario ai fini di completezza definire quale è l'organigramma attualmente vigente nel Segretariato Generale. La disciplina trova la sua fonte nel D.P.R. n.107/2013 ed è vigente dal 1° gennaio 2017.

Al vertice troviamo il Segretario Generale, alle cui strette dipendenze e supporto vi sono i Servizi di Gabinetto personale del Segretario, il Servizio per il Cerimoniale ed il Servizio per il Controllo Amministrativo. Da questo apice della piramide si inizia a ramificare l'organigramma al livello immediatamente più basso, dove si trovano i due Vicesegretari: quello amministrativo Generale e quello per la Documentazione e le Relazioni Esterne. Il primo acquisisce la delega alla gestione di tutte le questioni riguardante la dotazione presidenziale e al suo ufficio di linee sono affiliati 8 Servizi di *staff* permanenti: Personale, Amministrazione, Patrimonio, Intendenza, Bilancio-Ragioneria e Tesoreria, Servizi Informatici e Sicurezza sul lavoro. Al Vice con delega alla Documentazioni e le Relazioni Esterne toccano, invece le questioni che hanno a che vedere con la gestione del patrimonio letterario, documentale e delle pubbliche relazioni del Presidente con 5 Servizi: Studi, Biblioteca, Adesioni Presidenziali, Rapporti con la Società civile e per la coesione sociale ed Unità speciale per la documentazione a stampa. Sempre sotto la sovrintendenza del Segretario Generale troviamo i Consiglieri del Presidente, che a loro volta dirigono gli uffici variabili di

consulenza politica e di supporto al Presidente nell'esercizio delle sue funzioni costituzionalmente attribuite. In totale essi sono 11 per 9 Uffici da 9 di loro diretti e sono;

- L'Ufficio della Segreteria Generale che ha compiti molto generali, ma di principio rappresenta un organismo di diretta consulenza del Presidente sulle tematiche istituzionali maggiori e di analisi delle maggiori dinamiche politico-istituzionali;
- L'Ufficio per gli Affari giuridici e le relazioni costituzionali, il quale opera come interfaccia dell'amministrazione quirinalizia con gli uffici amministrativi degli altri organi costituzionali e pone in essere tutte le istruttorie necessarie al Presidente per affrontare tutte le questioni di rilievo giuridico-costituzionale. Esso fornisce anche pareri e collaborazioni sulle medesime tematiche agli altri Uffici del Segretariato;
- L'Ufficio per gli Affari Diplomatici che si occupa di tutte le questioni in tema di politica estera sul versante internazionale ed europeo. Cura a stretto contatto con il Presidente le questioni inerenti agli accreditamenti dei diplomatici e lavora a stretto contatto con l'Ufficio per il Cerimoniale;
- L'Ufficio per gli Affari Militari e di Segreteria del Consiglio Supremo di Difesa cura oltre alle importanti relazioni con gli apparati militari del Paese e con i Servizi Segreti anche l'organizzazione delle riunioni e dei lavori del Consiglio Supremo di Difesa;
- L'Ufficio per gli Affari Interni ed i rapporti con le autonomie è strutturato in due divisioni, dove la prima opera sulle questioni interne e su ordine pubblico e sicurezza, mentre la seconda si occupa delle tematiche di diritto regionale;
- L'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia lavora da un lato in stretto rapporto con il Consiglio Superiore della Magistratura ed in secondo luogo ha un delicatissimo ruolo in merito all'esercizio del potere di grazia, curandone tutte le pratiche;
- L'Ufficio per la Stampa e le Comunicazioni cura i rapporti con la sezione RAI-Quirinale e cura tutta la documentazione fotografica, video e tramite i social network dell'attività del Presidente in Italia e all'Estero;

- L'Ufficio per la Segreteria del Presidente gestisce tutta la corrispondenza epistolare del Presidente e l'agenda dei viaggi e delle missioni all'estero;
- L'Ufficio per gli Affari Finanziari si occupa di predisporre analisi e studi sull'ordinamento finanziario e contabile del Paese. Svolge un ruolo cruciale nella verifica della copertura delle varie leggi di spesa durante l'esame delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

A completamento dell'organigramma sono presenti due Unità speciali e due Strutture operanti nell'ambito del Segretariato Generale. Le prime sono due Unità dipendenti dal Segretariato con compiti specifici e sono l'Unità speciale per la Segreteria dei Collegi Giudicanti e l'Unità speciale per la Documentazione Stampa, che è l'ufficio di immediato supporto all'attività del Consigliere alla Stampa e alle Comunicazioni. Le Strutture esterne operanti nel Segretariato sono la Sovrintendenza alla Sicurezza del Presidente e il Reggimento Corazzieri.

L'organigramma attuale riflette sicuramente una certa necessità per il Capo dello Stato di rimanere costantemente aggiornato sulla maggioranza se non totalità dei temi più sensibili della vita pubblica. Si può a questo punto tentare di analizzare delle chiavi di lettura sull'attività specifica condotta da alcuni di questi Uffici per individuare il corretto ruolo giocato dal Segretariato nella determinazione della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.



## ***Capitolo 2 L'attività del Segretariato Generale nella determinazione della posizione costituzionale del Presidente: case studies***

### ***Alcune premesse di metodo***

Si è ritenuto di procedere a formulare delle brevi considerazioni introduttive per illustrare le ragioni per le quali si è scelto di utilizzare il potere di rinvio delle leggi ed il potere di grazia come *case studies* per meglio delineare quello che è l'effettivo ruolo giocato dal Segretariato Generale nella determinazione della posizione costituzionale del Capo dello Stato. Le ragioni sono di vario tipo e sono riconducibili sia ad esigenze meramente pratiche che di natura teorica.

Innanzitutto, occorre ribadire che per comprendere l'effettivo ruolo del Segretariato è necessario far convergere l'analisi sulla prassi presidenziale. Lezione fondamentale proviene dalla proposta metodologica di Hans Kelsen, il quale ha definito il Capo dello Stato nei sistemi parlamentari come una sorta di "testa di Giano", per cui il bifronte si riferirebbe da un lato al mondo del diritto e l'altra alla sfera della politica<sup>64</sup>. Da questo insegnamento può trarsi, innanzitutto, il perché della particolare conformazione e, soprattutto, dell'evoluzione della figura del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano. Si è di fatto riscontrato un notevolissimo allargamento dei confini dell'azione presidenziale, rintracciabili nella prassi, rendendo altresì di difficile fattura una ricostruzione quanto più unitaria e definita del ruolo del Presidente e *a fortiori* del Segretariato, che agisce nel massimo riserbo istituzionale. Per far emergere l'attività degli Uffici del Quirinale si sono scelte delle chiavi di lettura definite su alcuni parametri. Come premesso in introduzione il ruolo del Capo dello Stato può essere correttamente apprezzato con uno studio sulla prassi nei "momenti" in cui il Presidente conferisce maggiormente il suo apporto nelle dinamiche e nella definizione della nostra forma di governo. Questi sono rappresentati dai casi nei quali egli è direttamente o indirettamente coinvolto maggiormente nei processi decisionali di indirizzo politico riferibili al raccordo Parlamento-governo; dove l'unità dell'indirizzo maggioritario

---

<sup>64</sup> KELSEN H., *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica*, 1911, trad.it., 1997, 750, così come anche ribadito da GALLIANI D., *Metodo di studio e settennato Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2013, 61. Sul punto anche CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, 2010.

presenta delle criticità e necessità delle prestazioni di unificazione politica ed istituzionale da parte del Quirinale<sup>65</sup>. In questi momenti patologici, per come dovrebbe essere conformato una forma di governo parlamentare, ma assolutamente ordinari per la frequenza e la loro ripetibilità sistematica il Quirinale agisce come unico fattore coagulante e, probabilmente, razionalizzante del parlamentarismo italiano.

La domanda che ci si pone a questo punto è: dove può emergere il ruolo degli Uffici della Presidenza in queste situazioni? Si è scelto di procedere con un esame sul potere di rinvio delle leggi e sul potere di grazia e si spiegherà ora il perché la convergenza su queste due prerogative. Come osservato nel capitolo precedente, il Segretariato Generale esplica la sua azione, principalmente, fornendo un supporto tecnico e per certi versi politico all'azione del Capo dello Stato, contribuendo a scolpire il risultato dell'intervento presidenziale. Per attività di supporto tecnico si intende un'opera costante di istruttoria sui profili giuridico-costituzionali della prassi che si vuole adottare ed un'analisi dei rischi ed effetti che possa comportare. Non solo: come meglio si vedrà, essa non presenta solamente un profilo "statico", che esaurisce i suoi effetti nel fornire relazioni a supporto di una decisione presidenziale, ma che in certi casi assume una veste dinamica che consente di meglio supportare il Presidente agendo come *longa manus* in stretta collaborazione con gli altri organi costituzionali. Si precisa che tali prassi non debbono essere però riscontrabili o riconducibili ad attività episodiche, frutto delle mutevoli contingenze politico-istituzionali, ma si dimostrano capaci di poter contribuire alla sedimentazione di meccanismi convenzionali tra Quirinale ed organi di indirizzo, lasciando quindi una propria impronta stabile alle dinamiche della forma di governo.

---

<sup>65</sup> Su come la prassi sia canone interpretativo imprescindibile di alcuni settori del diritto costituzionale vedasi BARBERA A., *Intorno alla prassi*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F. (a cura di), *La Prassi degli Organi costituzionali*, 2008, 11; DEMURO G., *Regole costituzionali non scritte tra diritto e d altre scienze*, 2003, BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, 1996, 38 e ss. Sul ruolo cruciale che assume la prassi in una prospettiva di studio del ruolo del Capo dello Stato vedasi FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F., *La Prassi degli Organi costituzionali*, 2008, 24-25; BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, 2004, 11-12; TEBALDI M., *Il Presidente della Repubblica*, 2005, BIN. R., *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P., (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I, *Delle fonti del diritto*, 2009, 41 e ss.; BARBERA A., *Fra governo parlamentare e assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011, 29 e ss.; GALLIANI D., op. cit., 61-62

Per quest'ultima ragione, è necessario focalizzarsi su prerogative che presentino una funzione di controllo, di garanzia e un buon margine discrezionale in modo da consentire al Presidente di vagliare tutte le possibili soluzioni e i margini di intervento delle strutture del Segretariato. E, infine, per il loro ricorso non episodico<sup>66</sup>, di mantenere l'attività del Segretariato a stretto contatto con gli organi di indirizzo e di conseguenza instaurare vere e proprie convenzioni costituzionali. Lì dove, quindi, l'*expertise* politica del Presidente, la sua sensibilità politico-istituzionale, deve necessariamente unirsi a una costante attività di supporto tecnico-giuridico da parte degli Uffici del Segretariato, intesa come sopra specificato, si può meglio apprezzare il ruolo "costituzionale" che quest'ultimo assume<sup>67</sup>.

A queste considerazioni di tipo teorico vanno necessariamente inglobate delle precisazioni di ordine pratico. Vi è, innanzitutto, una difficoltà rilevante che è data dalla difficile reperibilità di documenti ed atti formali se non attraverso esclusivi canali di accesso, rappresentati dalla presenza degli Archivi privati e dell'Archivio storico del Quirinale e della rassegna stampa. In generale, l'approccio ad uno studio scientifico di uno o più profili del Presidente della Repubblica sconta questo tipo di difficoltà, essendo l'attività del Presidente per sua natura di tipo riservata, ma in questa sede la reperibilità della documentazione è più ostica: lo studio, infatti, verte esattamente sulla fonte della "riservatezza quirinalizia", sull'epicentro dei meccanismi che pone una netta cesura tra l'attività presidenziale pubblica e quella riservata e preparatoria, e proprio per questo non immediatamente accessibile e fruibile. In altri termini, è un tipo di riservatezza che è posto a baluardo dell'autonomia presidenziale, che consente, per l'appunto, come già anticipato nell'introduzione, un certo tipo di evoluzione o trasformazione della figura presidenziale e non una ricostruzione episodica, se non lacunosa, e di dubbia valenza generale.

---

<sup>66</sup> La non episodicità è un elemento molto importante se unito anche ai caratteri della discrezionalità e della funzione controllo in quanto sono caratteri che mostrerebbero, da un lato, la tracciabilità dell'azione del Segretariato e la complessità della figura presidenziale nella sua definizione e razionalizzazione sul piano dommatico, da un altro lato, invece, le implicazioni concrete nella forma di governo.

<sup>67</sup> Fondamentali questi profili teorici in ordine all'esame del potere di rinvio delle leggi, come è stato già scientificamente posto bene in rilievo da altri autori in tempi recenti, per cui vedasi PELLIZZONE I., *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, 2010, GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi*, I e II, *Aspetti storici, profili comparatistici ordinamento italiano*, 2011

Perciò si è scelto di ponderare l'individuazione dei *case studies* con la materiale disponibilità di un complesso di fonti utili ad una ricostruzione quanto più lineare e definita, per quanto la dottrina abbia spesso constatato l'impossibilità materiale di operare una completa razionalizzazione della prassi presidenziale<sup>68</sup>; laddove, infatti, il complesso delle fonti non consente di poter ricostruire sufficientemente l'attività degli Uffici del Quirinale, l'indagine non potrebbe definirsi adeguatamente affrontata<sup>69</sup>. In aggiunta sul potere di grazia si potrebbe dire che la previsione di dover assegnare a questo potere il connotato di prerogativa esclusivamente presidenziale ha consentito al Capo dello Stato di dover implementare al massimo molti dei procedimenti interni alla macchina del Quirinale: nel corso di queste prassi "interne" decennali si potranno mettere in evidenza profili di grande interesse anche sulla scorta di dirette testimonianze del lavoro svolto da dirigenti dei preposti Uffici del Segretariato. Per chiudere sul punto, per tutte queste ragioni di ordine pratico e teorico si è scelto di dar conto di questi due *case studies*

Le tipologie di fonti selezionate sono state suddivise e trattate diversamente in base alla loro provenienza e sono da un lato le fonti e di documenti "ufficiali", mentre dall'altro lato vi sono le ricostruzioni indirette della dottrina e quelle a mezzo stampa. Le prime presentano la particolarità che sono per la maggior parte coperti da vincoli di segretezza temporale<sup>70</sup> essendo di provenienza dell'Archivio Storico del Quirinale, così come per

---

<sup>68</sup> Almeno per quanto riguarda il potere di rinvio RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in LUCIANI M.-VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 171 ss.

<sup>69</sup> Si potrebbe obiettare ad un'impostazione di tal genere che il campo di indagine a sole due prerogative risulterebbe eccessivamente riduttivo, lasciando nello sfondo altri poteri fonte di un sicuramente maggiore risvolto politico-istituzionale negli equilibri della nostra forma di governo, i quali esemplificano situazioni in cui fragilissimo il confine che separa la funzione di garanzia attribuita al Presidente dal possibile coinvolgimento nella funzione di indirizzo politico: il potere di scioglimento delle Camere ed il potere di nomina del Governo ad esempio. La presenza di materiale informativo su queste due prerogative è limitata a casi episodici. Potrebbe essere dovuto ad una minore partecipazione degli organi tecnici di supporto visto l'ampio margine di discrezionalità in capo al Presidente, ma molto più probabilmente il riserbo da un lato, che in situazioni del genere, diventa massimo e la naturale tensione degli organi di stampa a focalizzarsi maggiormente sulla figura presidenziale non consentono di ricostruire con la dovuta completezza il ruolo del Segretariato.

<sup>70</sup> Cfr. l. 395 1997, Modifiche alla legge 3 febbraio 1971, n.147, che ha istituito l'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica; il regolamento interno è il D.P. n.18 del 2007. Per quanto riguarda i vincoli temporali di segretezza dei materiali depositati cfr. Codice di deontologia e di buona condotta per la ricerca storica, allegato al Codice in materia di protezione dei dati personali, d.lgs. n.196/2003.

i documenti ufficiali provenienti da altri istituti archivistici<sup>71</sup>. Altre fonti di questo tipo, che sono state utilizzate, sono quelle provenienti dalle dichiarazioni e dalle testimonianze dirette dei protagonisti delle vicende analizzate: interviste ai Presidenti, dichiarazioni a mezzo stampa, corrispondenze epistolari tra Presidenti, collaboratori e membri del governo, diari biografici, memorie ed il sito *web* del Quirinale, il cui *database* cura la pubblicità dei vari comunicati e note.

Riguardo il materiale non direttamente riferibile all'attività dei Presidenti o del Quirinale si è fatto uso delle ricostruzioni effettuate dalla dottrina e dai riferimenti sporadici e settoriali fatti all'attività del Segretariato, così come si è cercato di inglobare l'analisi delle varie cronache dei giornalisti cd. "quirinalisti"<sup>72</sup>: non essendo materiali riferibili direttamente al Quirinale, si è cercato di includere il materiale non smentito dalla Presidenza e comunque confermato dalla prassi o dai lavori degli organi di indirizzo politico.

Un'ultima notazione. In rapporto al ruolo del Segretariato nel potere di rinvio delle leggi, saranno evidenziati i momenti di maggiore partecipazione alle diverse fasi che presenta l'esercizio della detta prerogativa della Presidenza distinguendo per ogni singolo settennato: alcuni periodi saranno toccati maggiormente sulla base della disponibilità delle informazioni. Mentre sul potere di grazia, come brevemente accennato, sarà presa in considerazione maggiormente la fase post la storica sentenza n.200/2006 della Consulta, poiché ha portato alla creazione di un Ufficio *ad hoc* all'interno del Segretariato per gli adempimenti sul tema e ciò consente di poter meglio apprezzare la portata effettiva del ruolo "costituzionale" del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

---

<sup>71</sup> La ragione risiede nell'alto grado di riservatezza e riserbo istituzionale che riveste i rapporti tra Presidente ed organi di indirizzo, essendo l'azione presidenziale di matrice garantista e preferibilmente da effettuarsi fuori dai molteplici riflettori dell'opinione pubblica e dei media per evitare eccessive sovraesposizione. Sul ruolo amplificativo dei cd. *new media* CHINNI D., *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, Giur. Cost., 2010, 1921 ss.

<sup>72</sup> ROMANO S., *La metamorfosi dei tre Presidenti da uomini simbolo a contropotere. Una lunga crisi condizionata dallo stile Pertini*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2006, BREDA M., *La guerra del Quirinale*, 2006, mentre sul ruolo dei quirinalisti in dottrina costituzionalistica FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno!* 2003, 93 e ss. e PELLIZZONE I., op. cit., 2010, 237-242

## *Sezione I- Il Segretariato ed il potere di rinvio delle leggi*

### *1. La “dottrina” Einaudi: quando la prassi “riempie” la Costituzione*

È noto alla dottrina e alle cronache del tempo che il compito più arduo in capo a Luigi Einaudi al momento della sua elezione al Quirinale è stato quello di dover gettare le fondamenta con la sua prassi per fornire un’interpretazione delle scarse disposizioni costituzionali sui poteri del Presidente che conferisse, a sua volta, maggior chiarezza alla posizione costituzionale effettiva del Capo dello Stato. Nello specifico egli ha dovuto dare una prima conformazione all’organigramma del Segretariato Generale, tenendo ben presenti le coordinate entro le quali egli avrebbe dato la sua interpretazione al ruolo presidenziale; con il risultato che ogni particolare assetto organizzativo degli Uffici e Servizi ed ogni particolare usanza protocollare o convenzionale interna o esterna al Quirinale avrebbe costituito un precedente significativo<sup>73</sup>.

Com’è altrettanto noto, da un altro lato, che l’interpretazione data al ruolo presidenziale da Einaudi è stata tutt’altro che notarile e, anzi, molto perspicace e attenta nell’aver individuato gli ampi spazi di manovra presidenziale forniti dal testo costituzionale<sup>74</sup>. Uno di questi è senza dubbio il potere di rinvio delle leggi, alla cui interpretazione nella prassi ha costituito il pilone di riferimento per i successori, gli attori politico-istituzionali e la dottrina costituzionalistica stessa, individuando contenuti, limiti e meccanismi materiali di leale collaborazione tra i poteri interessati<sup>75</sup>.

È logicamente desumibile che dati questi orientamenti si deve trarre l’assunto che l’organizzazione interna del Quirinale abbia dovuto seguire questi sviluppi fornendo il proprio supporto tecnico costantemente e giocando un ruolo chiave. È la stessa e preziosissima testimonianza di Einaudi, raccolta nel suo “memoriale” *Lo scrittoio del*

---

<sup>73</sup> Questa considerazione è avvalorata dal fatto che la Presidenza Einaudi dovette operare in contesti politico-istituzionali molto differenti, consentendo di creare dei riferimenti costanti ai successori nell’operare in stagioni come quella del “centrismo” degasperiano a quella inaugurata nel 1953, anno della rottura del blocco monocolore democristiano e della nascita della formula di governo di coalizione che sarà uno dei tratti caratterizzanti della cd. Prima Repubblica.

<sup>74</sup> ELIA L., op. ult. cit., 661, MORRONE A., op. cit., 1999, 91 e ss.

<sup>75</sup> PELLIZZONE I., op. cit. 208-209, 242-243, GALLIANI D., op. cit., II, 367 e ss., CROSA E., *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, 106, DOGLIANI M., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica* in LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di) *Il Presidente della Repubblica*, 1997, 238 e ss.

*Presidente* ed in altri suoi scritti, che ha delineato le tempistiche e le modalità dell'attività dei suoi collaboratori, mentre un'altra preziosa fonte è costituita da alcune tracce contenute nella corrispondenza intercorsa tra Einaudi ed il suo Segretario Generale, Ferdinando Carbone.

L'opzione di fondo einaudiana sull'attività interna<sup>76</sup> del lavoro del Segretariato si è commisurata su due parametri: a) istruttoria e consulenza giuridica su ogni tipologia di atto a firma presidenziale; b) attività di costante monitoraggio e di informazione per il Presidente sulle questioni giuridiche e politiche più importanti.

Il primo elemento indica una caratteristica piuttosto comune a tutte le amministrazioni interne degli organi costituzionali, mentre il secondo rappresenta un aspetto, come si vedrà, assai significativo per la definizione del ruolo costituzionale del Capo dello Stato, essendo l'*incipit* di un meccanismo consuetudinario interno al Quirinale; è stato, poi, lo stesso Einaudi ad aver suffragato questi due assunti. Sul tema dell'istruttoria preventiva alla firma presidenziale l'allora Presidente ha affermato che per ogni singolo atto vincolato alla sua firma ha potuto beneficiare dei pareri dei suoi collaboratori, facendo ricorso ad usanze da Einaudi stesso definite come "non" protocollari<sup>77</sup>. In sostanza il Presidente ha deciso di dover non dare più corso all'udienza settimanale fissa per la firma dei provvedimenti provenienti dall'Esecutivo, che coincideva in età monarchica al giovedì di ogni settimana al termina della seduta del Consiglio dei Ministri. Argomentando sul fatto che una prassi del genere avrebbe portato ad un rallentamento significativo dell'attività di controllo del Presidente<sup>78</sup>, dato l'ingente numero di provvedimenti settimanalmente emanati, si sarebbe proceduto ad una firma su una immediata presentazione del decreto, consentendo così ai membri del Segretariato Generale di poter adoperare il proprio scrutinio preventivo. L'utilizzo del termine "non protocollare" è stato giustificato da Einaudi sulla base che esse si fondavano su una diversa indole, ovvero sullo spirito della Costituzione repubblicana volto a dotare il Presidente di stringenti meccanismi di controllo, allora esclusi al Sovrano.

---

<sup>76</sup> Per attività interna si intende quella attività volta a cercare di ottenere il miglior funzionamento dell'ente a cui si riferisce. Approfondiscono molto questa distinzione OCCHIOCUPO N., op cit., 27 e ss. e SILVESTRI G., *L'attività interna della Pubblica Amministrazione*, 1950, 24

<sup>77</sup> EINAUDI L., *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica*, in Nuova Antologia, 1956, 434

<sup>78</sup> *Ibidem op, cit*,

Andando nello specifico, a queste linee guida generali per la prassi interna si ramificheranno varie situazioni e accorgimenti, per cui si dividerà l'analisi, esaminando dapprima la situazione di rinvio delle leggi alle Camere, dell'attività di cd. "*moral suasion*" e del caso del potere di autorizzazione per la presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere.

Il primo caso ha visto Einaudi rinviare in tre occasioni una deliberazione parlamentare per un riesame: nei primi due casi il parametro costituzionale di riferimento è stato l'art.81 Cost., comma 4, ed il terzo ha riguardato un caso di violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2. Un ricorso al rinvio molto parco per due ordini di ragioni: da un lato, la presenza di un solido indirizzo politico di maggioranza, soprattutto negli anni del centrismo degasperiano, sino al 1953 ed in secondo luogo a seguito dell'interpretazione data da Einaudi al potere di autorizzazione dei disegni di legge di iniziativa governativa. Laddove fosse già intervenuta una autorizzazione alla presentazione, non si sarebbe proceduto ad un rinvio alle Camere per non destabilizzare l'indirizzo politico governativo. L'attività del Segretariato si è orientata funzionalmente all'adempimento di questo fine. In caso di rinvio delle leggi è stata cura del Segretario Generale, Ferdinando Carbone e del Capo Ufficio Rapporti con il Governo ed il Parlamento, Nicola Picella, di dover redigere gli "opportuni appunti" per la stesura del messaggio motivato<sup>79</sup>. Per quanto riguarda i primi due rinvii, secondo la testimonianza di Einaudi, del 9 aprile 1949 e dell'11 gennaio 1950, i rilievi tracciati dal Segretariato sono stati decisivi e trasposti nel messaggio di motivazione, mentre per il terzo rinvio, che ha avuto oggetto una peculiare ricostruzione in tema di principio di ragionevolezza delle leggi il Presidente ha rivendicato la esclusiva "paternità" del rinvio<sup>80</sup>. Un altro elemento di grande interesse è provenuto dal potere, interpretato come speculare da Einaudi, dell'autorizzazione preventiva. Secondo la testimonianza del Segretario Generale Carbone, il Presidente avrebbe fatto un uso estensivo di detta prerogativa, confidando nella possibilità di instaurare una sorta di collaborazione fruttuosa con il Governo in sede preventiva e magari arginare eventuali conflitti a legge deliberata. L'attività dell'allora Segretario Generale è stata, invece, tutta volta a dissuadere il Capo dello Stato nell'utilizzare in maniera estensiva la detta prerogativa

---

<sup>79</sup> EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, 647-648

<sup>80</sup> EINAUDI L., ult. Op. cit. Note conclusive, 648

per non appunto porre in essere atti che avrebbero comportato la nascita di indirizzo politico presidenziale sovrapposto a quello governativo, contribuendo così a limitare l'attivismo presidenziale sul punto<sup>81</sup>.

Ulteriore punto da considerare è nella complessiva attività di *moral suasion*. Einaudi ha sempre adoperato l'utilizzo delle cd. "prediche" per poter cercare di persuadere l'Esecutivo sulla legittimità di certi interventi correttivi, soprattutto in tema finanziario ed economico, ma anche su questioni istituzionali come successo nel caso di approvazione della legge elettorale maggioritaria, nota alle cronache come la cd. "legge truffa", per le elezioni politiche del 1953. Al di là della problematica questione della legittimità costituzionale di simili interventi, pur coperti dal riserbo istituzionale, è necessario segnalare come la possibilità materiale di poter esternare nelle corrispondenze con il Presidente del Consiglio possa nascere solo da un'accurata opera di ricostruzione e monitoraggio delle tematiche da parte degli Uffici del Quirinale. Non solo quindi attività di consulenza giuridica, ma piuttosto attività di informazione, capace di rendere il Presidente non solo edotto, ma anche maggiormente dinamico e legittimato nella sua *auctoritas* nell'instaurare una dialettica con gli organi di indirizzo politico.

Si possono trarre alcune risultanze. Innanzitutto, è chiaro che il Segretariato abbia seguito la linea politica-istituzionale lanciata dal Presidente in una logica pienamente compatibile con il dettato della legge n.1077 che comporta la presenza di uno stretto vincolo di fiducia politica tra Segretario e Presidente. In secondo luogo, è rilevante la presenza di una dualità di funzioni all'interno del Segretariato: il rilievo politico-istituzionale giocato dalla componente variabile ovvero dagli uffici di *staff* che sanciscono la loro appartenenza al Segretariato sulla base non solo dei compiti di consulenza politica e giuridica, ma soprattutto su un legame di fiducia con il vertice presidenziale.

Si può, comunque, affermare (ma si avrà modo di approfondire in seguito) che la Presidenza Einaudi ha cercato di sedimentare dei meccanismi convenzionali *intra moenia* per l'organizzazione dell'attività interna, ma anche finalizzata a plasmare la posizione costituzionale del Presidente, quindi in una sorta di rilevanza anche "esterna"

---

<sup>81</sup> FAUCCI R., *Luigi Einaudi*, Torino, 1986, 390 e ss., PICELLA N., *Luigi Einaudi nel ricordo di un suo collaboratore*, Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, Vol. I, Firenze, 1969, 180 e LIMITI G., *Il Presidente Professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, 2001, 102

anche se non direttamente per il tramite del Segretariato. Contando che Einaudi ha dovuto operare in un contesto, dove nessun precedente nella prassi avrebbe potuto legittimare il suo operato e in un quadro giuridico-costituzionale fatto di norme volutamente aperte all'interpretazione tramite la prassi. In sintesi, i meccanismi convenzionali o "non" protocollari sopra descritti sono da ascrivere a dei primi tentativi di "*enlargement of functions*" dove il Segretariato agisce come *instrumentum regni*. Senza voler anticipare le conclusioni del presente lavoro, occorre sottolineare un ulteriore elemento. Più la figura presidenziale *enlarges its action* più i meccanismi convenzionali interni che "sorreggono" di fatto questa azione possono prendere delle linee evolutive che possono creare delle problematiche sulla legittimità costituzionale oppure dei meccanismi convenzionali di tale rilievo da fornire nuove chiavi di lettura all'interpretazione della forma di governo.

## **2. Gronchi e Segni: prove di enlargement sul solco di Einaudi**

L'eredità degli ultimi due anni del settennato einaudiano (1953-1955) presenta complessi profili sul piano sia della situazione politica e sia sui profili più prettamente giuridico-costituzionali. Infatti, permaneva da un lato la non attuazione di molte parti della Costituzione (tra cui la Corte costituzionale e le Regioni), ma soprattutto dalla fine del centrismo degasperiano l'unità politica dell'indirizzo di maggioranza si era indebolita non trovando altre formule risolutive e capaci di portare avanti il grande processo di attuazione costituzionale e di riforme economiche per la ripartenza dell'economia del Paese. Come rilevato nell'ultimo biennio einaudiano, appunto, si erano infittite le relazioni costituzionali tra Quirinale ed organi di indirizzo: il ruolo del Capo dello Stato assumeva dei tratti "paternalistici", aumentavano le prestazioni di unità all'interno del fragile indirizzo di maggioranza con il risultato che l'azione presidenziale ha dovuto trovare sempre nuovi canali di intermediazione politica<sup>82</sup>.

In attesa, quindi, della sedimentazione della nuova formula di governo, rappresentata dal cd. Centrosinistra, il Segretariato Generale nelle Presidenze Gronchi e Segni

---

<sup>82</sup> BALDASSARE A.-MEZZANOTTE C., op. cit., 102-103 e BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 260 e ss., MORRONE A., op. cit., 181 e ss.

avrebbe trovato nuovi margini di azione sulla scorta del generale *enlargement* presidenziale per raggiungere gli obiettivi istituzionali sopra enunciati.

Queste nuove prassi sono da annoverare come i primi tentativi da parte del Quirinale di “superamento” di una visione, per così dire, statica del potere di rinvio delle leggi in un’ottica più dinamica: ciò nel senso che all’atto tipico del rinvio si aggiungevano la prassi della promulgazione cd. “dissenziante” e si attivavano meccanismi più intensivi di *moral suasion* nella fase perfeztiva dell’*iter legis* per interventi correttivi in stretta collaborazione e contatto con gli organi di indirizzo<sup>83</sup>.

Se, infatti, si guardano solo le occasioni di rinvio formale di una legge, nei 3 rinvii di Gronchi e negli otto rinvii di Segni sono riscontrabili nella motivazione le ragioni ormai consolidate del difetto di copertura finanziaria delle leggi. Il Segretariato ha consolidato, dal canto suo, il suo ruolo effettivo di istruttore sui profili tecnico-giuridici del rinvio presidenziale<sup>84</sup>. Come anticipato, però, i rilievi più interessanti si traggono dalle occasioni, nelle quali il Presidente ha deciso di promulgare ma con un messaggio che “dissente” in alcuni tratti sul contenuto della legge.

Per quanto riguarda la Presidenza Gronchi i casi da esaminare sono tre. Il primo fa riferimento alla costituzione della Commissione parlamentare bicamerale d’inchiesta sulla vicenda della cd. “Anonima Banchieri”. In una lettera, datata 21 ottobre 1958, Gronchi ammoniva l’allora Presidente del Senato Merzagora sulla legittimità del procedimento di costituzione della Commissione d’inchiesta ai sensi dell’art.82 Cost. La legge di costituzione della Commissione otteneva la promulgazione ma Gronchi esprimeva, comunque, le perplessità con questo strumento atipico ed in forma riservata sulla base della rilevanza dell’opinione pubblica sull’inchiesta condotta<sup>85</sup>. La lettera è stata redatta ed inviata a cura dell’Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali del Segretariato: le considerazioni di Gronchi si basavano su un’intensa attività istruttoria e di monitoraggio dell’attività delle Camere da parte del Segretariato, tempestivamente notificata e trasmessa al Capo dello Stato per le sue eventuali

---

<sup>83</sup> Autorevole dottrina ha definiti questi meccanismi come le “vie di fuga” dal potere di rinvio PELLIZZONE I., op. cit., 203 e ss., GALLIANI D., op. cit., 383 e ss., FUSARO C., op. cit., 93

<sup>84</sup> È interessante notare dal materiale riscontrabile come il testo della motivazione del rinvio presidenziale sia notevolmente allineato con gli appunti che il Segretario Generale faceva pervenire al Capo dello Stato che contenevano le argomentazioni che avrebbero portato al rinvio: tutto ciò a riprova del fatto che l’istruttoria tecnica conferiva la maggior parte del peso in caso di esercizio della prerogativa

<sup>85</sup> ARCHIVIO STORICO QUIRINALE (ASPR), Archivio Costituzionale, AC XVI 4, b. 11

valutazioni politico-istituzionali. Questa attività è stata rappresentata da alcuni carteggi privati, catalogati come pareri consultivi tra il Segretario Picella e Gronchi: questi pareri nel loro contenuto sono stati trasposti nella lettera.

Stessa prassi *intra moenia Quirinalis* si riscontrava in una nuova lettera, datata 21 dicembre 1958, su una legge di spesa per la seconda Assemblea dell'OMS. Anche in questo caso sono stati redatti pareri giuridici sull'*iter legis* da parte degli Uffici del Quirinale, dove si evidenziano profili di criticità in tema di copertura delle spese<sup>86</sup>. La lettera di Gronchi riprendeva l'impianto argomentativo giuridico, corroborato da rilievi di tipo politico sull'importanza dell'evento da ospitare, del Segretariato e veniva indirizzata all'allora Presidente del Consiglio Fanfani. L'ultimo caso è un'intensa attività di persuasione sul tema della ratifica di un accordo internazionale sulla vendita dell'olio d'oliva. Quest'ultima situazione presenta delle novità ulteriori. L'intervento di Gronchi si è concretizzato nella fase perfetta dell'*iter legis* per cercare di fare pressione per determinate modifiche: questa volta la corrispondenza è stata con il Governo Fanfani III e non con le Camere. La lettera del 26 ottobre 1960 presentava, comunque, profili tecnici più sfumati e più vicini a delle osservazioni di merito sul contenuto della legge: il Segretariato nei suoi pareri si era concentrato, infatti, su valutazioni di ordine globale, contemperando profili di legittimità costituzionali e valutazioni politiche<sup>87</sup>. Altro elemento interessante è stata la risposta alla missiva da parte di Fanfani, volta da un lato ad accettare le considerazioni del Quirinale, ma, dall'altro lato, a porre in essere una sorta di "dialogo", di concertazione maggiore tra Presidenza e Governo sui contenuti della normativa da adottare<sup>88</sup>.

Antonio Segni a dispetto dei soli due anni di lavoro come Presidente ha fatto un uso ampiamente estensivo delle sue prerogative presidenziali sul punto. I suoi rinvii sono stati 8, maggiori della somma dei rinvii di Einaudi e Gronchi, ma sul piano contenutistico si è riscontrata una granitica prassi tutta concentrata sul rispetto dell'art. 81, comma 4 della Costituzione. Interessanti, così come si è visto in Gronchi, sono stati i margini di ampliamento dell'azione presidenziale e del ruolo del Segretariato sulla *moral suasion* sulla funzione legislativa, i cui riscontri portano a delle considerazioni

---

<sup>86</sup> Gli appunti del Segretariato così come la lettera ufficiale di Gronchi sono presenti in ASPR, Archivio costituzionale, XVI 4 b.11

<sup>87</sup> Questi materiali sono presenti nella stessa collocazione indicata nella nota precedente.

<sup>88</sup> PELLIZZONE I, op. cit., 248, GALLIANI D., op. cit., II, 389 e ss.

molto interessanti. Si è confermata l'esistenza di una pervasiva opera di monitoraggio dei lavori delle Camere e di costante *reporting* sulla scorta delle indicazioni presidenziali, molto attente e sensibili alle tematiche finanziarie. Ad esempio, nel novembre 1962 il Presidente è stato costantemente aggiornato ed informato sui profili di legittimità costituzionale sul T.U. sulle imposte indirette così come sulle manovre di assestamento dell'esercizio di bilancio 1963-1964: non solo quindi aggiornamento di tipo storico o cronachistico sull'avanzamento dei lavori parlamentari, ma anche attività di deliberazione e di scrutinio tecnico sui profili di legittimità<sup>89</sup>.

Infatti, l'implementazione dei poteri di informazione presidenziali ha consentito, come già si è visto, al Capo dello Stato di legittimarsi materialmente come interlocutore fondamentale a tutti gli effetti e di poter esercitare al meglio le proprie mire di influenza e persuasione durante l'*iter legis*. Segni sul punto, a differenza del suo predecessore si è astenuto da valutazioni di merito ed opportunità politica, riprendendo, comunque, la prassi di richiesta di informazioni, chiarimenti durante la fase perfetta per prevenire situazioni di eventuale conflitto istituzionale in sede di rinvio. È il caso della congruenza tra potere di autorizzazione alla presentazione dei disegni ed effettiva trasmissione del testo per la deliberazione legislativa da parte delle Camere. In un caso Segni ha lamentato la non congruità del disegno autorizzato con quello trasmesso alle Camere con una lettera indirizzata al Ministro del Tesoro (disposizioni in materia di clero congruato). Questo caso presenta un tratto peculiare: si è avuto riscontro di un contatto diretto tra il Ministero del Tesoro e l'Ufficio per gli affari legislativi del Segretariato per l'analisi dei profili sul difetto di copertura<sup>90</sup>: da notare come si sia proceduto nel carteggio e nello scambio di informazioni tra i due uffici tecnici senza l'intermediazione delle strutture di vertice di tipo politico. In un secondo caso si è formalmente opposto ad una emanazione di un decreto legislativo in tema di dazi e di misure a sostegno delle imprese agricole in quanto si riscontrava un significativo discostamento tra il disegno di legge delega autorizzato, e di quello poi trasmesso su profili di difetto di copertura finanziaria<sup>91</sup>. In quest'ultimo frangente il decreto

---

<sup>89</sup> ASPR, Archivio Costituzionale, XVI 4, b.11. Il Segretariato opera sulla base delle insistenti richieste presidenziali di avere delle istruttorie costanti e frequenti richieste di chiarimenti durante tutto il corso del procedimento di formazione delle leggi indicate.

<sup>90</sup> ASPR, Archivio Costituzionale, XVI 6, b. 5

<sup>91</sup> Vedi nota 22 per la collocazione presso l'Archivio Storico del Quirinale.

legislativo emanato avrebbe presentato delle osservazioni in sede di emanazione, che riprendevano gli accorgimenti fatti in sede di autorizzazione preventiva: i *reports* del Segretariato costituivano, comunque, l'elemento indefettibile che aveva portato ai rilievi presidenziali nelle varie occasioni in cui il testo è arrivato allo scrittoio presidenziale.

Le due esperienze analizzate portano a constatare come il Segretariato a seguito di un *enlargement* presidenziale nasconda un sé un potenziale dinamico notevole, capace di consentire al Presidente una possibilità di presenza pressoché costante nel corso dei lavori parlamentari e di poter trovare nuovi canali di comunicazione e di collaborazione con i vari organi di indirizzo politico. Queste prime indicazioni saranno oggetto di ulteriori ampliamenti a riprova del grande potenziale insito e costituiranno la base per la sedimentazione di importanti meccanismi convenzionali che reggono il funzionamento della forma di governo.

### ***3. Il Segretariato nel tramonto della Prima Repubblica: la Presidenza Pertini***

Sulle Presidenze Saragat e Leone si riscontra l'assenza di materiale adatto a ricostruire il ruolo del Segretariato: visto anche lo scarsissimo ricorso al potere di rinvio delle legge (in una sola occasione durante la presidenza Leone) e di poteri di influenza su un assetto politico, all'epoca autosufficiente e non sottoponibile a pressioni da parte del Quirinale, si può passare ad una delle Presidenze più interessanti e portatrici di novità dal punto di vista del diritto costituzionale, quella di Alessandro Pertini.

La Presidenza Pertini ha avuto senza dubbio il pregio di rivoluzionare completamente la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, aprendo la carica a nuovi spazi capaci di creare un *surplus* di legittimazione costituzionale ad assurgere ad una sorta di contraltare all' *hardcore* del parlamentarismo, dato dal raccordo Parlamento-governo. La stessa dottrina ha potuto riconsiderare la posizione costituzionale del Presidente sulla scorta di un'interpretazione estensiva del concetto di "rappresentante dell'unità nazionale". Precedentemente a Pertini, la rappresentanza presidenziale dell'unità nazionale era stata interpretata come volta preservare la continuità storica della Nazione: nel senso che il Presidente tutela e garantisce la compattezza del sentimento nazionale all'interno della comunità, facendo in modo che si superino le

divisioni (che possono avvenire frequentemente dato il pluralismo partitico del sistema politico italiano)<sup>92</sup>, all'interno di essa nel novero dei valori prescritti nella Costituzione: una funzione che nella prassi presidenziale sino a Pertini ha avuto una valenza meramente simbolica. Con il Presidente partigiano il dettato costituzionale ha mostrato di aver inglobato in sé ulteriori significati: l'unità nazionale si identificava in un rapporto diretto con la società civile, l'opinione pubblica, dove il Capo dello Stato diveniva il portavoce delle esigenze delle medesime verso gli organi costituzionali d'indirizzo politico. Pertini ha, infatti, compreso che la forma di governo italiana è avvolta in una spirale degenerativa: il Parlamento, che è l'istituzione centrale del sistema, è falciato dalla sua composizione frammentata, dall'*exploit* dei decreti-legge<sup>93</sup> e si rivela di conseguenza incapace quindi di esprimere in ambo le Camere un solido indirizzo politico. Questa interpretazione dell'unità nazionale nella sua spinta rivoluzionaria ha esteso i limiti costituzionali dello stesso Presidente della Repubblica e potenziato di conseguenza le sue attribuzioni : egli si è fatto portavoce della opinione pubblica verso le istituzioni, esercitando un ampliamento dei suoi poteri di impulso, di monito o persuasione e, nei casi più gravi di blocco istituzionale, un'attività di indirizzo più intensa, volta a ristabilire il corretto funzionamento degli organi costituzionali. In altri termini Pertini è stato il primo Presidente della Repubblica a costruirsi una forte legittimazione politica dentro e al di fuori delle istituzioni, rappresentando una svolta storica negli equilibri istituzionali ed un precedente che avrà grandi influssi sugli sviluppi futuri della forma di governo parlamentare italiana<sup>94</sup>.

Sulla scorta di queste considerazioni è altrettanto agevole comprendere come la presenza degli Uffici del Quirinale sia stata maggiormente tracciabile e soprattutto tangibile nella determinazione del rapporto tra Presidente e l'unità dell'indirizzo di maggioranza. Per quanto riguarda il caso di studio prescelto, è stata ripresa e ulteriormente potenziata la prassi di esercitare un'azione di pressione politica sul

---

<sup>92</sup>BARTOLE-BIN *Commentario breve alla Costituzione* CEDAM, 2008, 776.

<sup>93</sup>A cui si aggiungono le prassi di reiterazione dei decreti d'urgenza: cioè la riproposizione del decreto scaduto dopo i 60 giorni ex art.76 in un nuovo decreto-legge senza legge di conversione parlamentare. D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini: neutralità o diarchia?* 1986, 398, v. anche *Presidenza della Repubblica e Governo*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico 1983, 1189.

<sup>94</sup>CHELI E. "Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato" pag.37 vol.1 Quaderni Costituzionali 1981, BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., op. cit., 276 e ss., BALDASSARRE-MEZZANOTTE "Il Presidente della Repubblica tra unità maggioritaria e unità nazionale" vol.1 Quaderni Costituzionali 1985

Governo in via di fuga dal potere di rinvio: malgrado il numero di rinvii sia stato statisticamente alto, anche per Pertini dalle vie non convenzionali che si sono tratti i maggiori elementi di riflessione.

Sui rinvii vi è da segnalare come il Quirinale, pur attenendosi ad evidenziare ragioni di difetto di copertura finanziaria, abbia in realtà rinviato leggi di maggiore peso politico-istituzionale rispetto alla prassi sino ad ora seguita dai suoi predecessori. Ad esempio, si è provveduto al rinvio di leggi di ratifica di accordi internazionali come l'accordo italo-greco per la tutela ambientale del mar Ionio o la legge di potenziamento dei servizi di trasporto pubblico nazionale e delle reti ferroviarie o della legge che ha stabilito l'aumento di quota di capitale di partecipazione dell'Italia alla Banca Europea per gli investimenti. Senza dubbio, scelte che hanno denotato un'opzione di allargamento delle maglie del controllo presidenziale arrivando a sindacare scelte di *political questions*, confermando indirettamente la presenza del Quirinale a tutto campo. Un episodio significativo è stato il caso del rinvio del 20 aprile 1983 su una legge che avrebbe concesso un contributo annuo di 400 milioni di lire a favore della Società Dante Alighieri per il triennio 1982-1984: vi è stata la presenza di un carteggio privato tra il Presidente della Società Dante Alighieri e Maccanico sui motivi del rinvio, dove il Segretario Generale spiegava le ragioni che hanno sostenuto la mancata firma presidenziale. È interessante notare come da un lato si fosse instaurato un contatto diretto tra Quirinale e membri della società civile e come, d'altro lato, il Segretario Generale godesse di una certa autonomia nel tessere determinate relazioni esterne alla Presidenza<sup>95</sup>.

L'episodio citato è un indizio che ha trovato alcune conferme anche in occasione di una promulgazione "dissenziante" su una legge di conversione di un decreto-legge che avrebbe regolato il sistema tariffario autostradale nei tratti siciliani: in quell'occasione Maccanico ha redatto una lettera, datata 26 febbraio 1979 diretta questa volta ad un membro del Parlamento e per la precisione al Capo gruppo dei Radicali alla Camera, Mellini<sup>96</sup>. Altro caso molto interessante è stata l'osservazione alla promulgazione di

---

<sup>95</sup> ASPR, Archivio costituzionale, XVI 6 b.11 dove oltre alle lettere citate sono presenti interessanti appunti scritti da Maccanico sull'istruttoria sulla quale è stata "interamente" fondata la decisione di rinvio sulla legge sulla partecipazione dell'Italia alla banca europea di investimenti. Il messaggio di Pertini del 19 gennaio 1983 si struttura sugli appunti del Segretariato Generale.

<sup>96</sup> ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 4. Nella lettera vengono enunciate le ragioni della promulgazione ma anche i timori di una possibile mancanza di copertura per il bilancio dello Stato.

una legge di settore per gli interventi in Sicilia in zone colpite da calamità naturali: Pertini su indicazione di Maccanico si rivolgeva ai Presidenti delle due Camere per ampliare il proprio raggio di controllo sulla fattibilità o meno della copertura finanziaria a talune leggi di spesa. In questo caso il Quirinale ha proceduto utilizzando non una lettera riservata ma di inserire l'esortazione all'interno del messaggio motivato alle Camere<sup>97</sup>.

Importanti novità si sono avute sul fronte dell'emanazione degli atti con forza di legge. È storico il caso del primo rifiuto di emanazione di un decreto-legge datato 1981 sulla conformazione degli uffici elettorali per le votazioni sul referendum abrogativo per eccesso di potere normativo del Governo non sussistendo ragioni di necessità ed urgenza. È stato, infatti, di Maccanico l'appunto che fondava il diniego presidenziale nel giugno 1981<sup>98</sup>. La questione aveva chiaramente posto in allerta la dottrina sulla qualificazione giuridica di questa alternativa da parte del Quirinale, dato che alle cronache era sorto il dubbio che al Pertini avesse inviato una lettera all'allora Presidente del Consiglio, Cossiga, esortandolo ad evitare di porre in essere lo strumento del decreto-legge. Si pensava, quindi che si fosse di fronte non ad un rinvio ma ad una semplice richiesta di riesame<sup>99</sup>: la presenza dell'istruttoria di Maccanico che indicava a Pertini di porre in essere il diniego alla firma e la successiva presentazione di un disegno di legge da parte del Governo con il contenuto del decreto letteralmente trasposto porterebbe a qualificare l'episodio come un vero e proprio rinvio<sup>100</sup>.

Passando al lato della *moral suasion* sulle normative in *itinere* la documentazione riscontrata certifica un grande coinvolgimento del Segretariato in questi processi, dove la figura di Maccanico è sembrata assumere dei tratti di maggiore autonomia: per autonomia si intende sempre una maggiore possibilità di allacciare e creare reti istituzionali tra Quirinale ed altri organi potendo gestire in prima persona detti contatti. Non si intende, quindi, la possibilità di poter agire per nome e conto del Presidente

---

<sup>97</sup> Episodio accolto con favore dalla dottrina, la quale ha intravisto un'apertura sul piano della correttezza istituzionale molto costruttiva D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini*, cit. 202-203, PELLIZZONE I., op. cit., 254, GALLIANI D., op. cit., II, 422 e ss.

<sup>98</sup> ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 1.

<sup>99</sup> LABRIOLA S., *Presidente della Repubblica, struttura di governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 2/1985, 357, TOSI S., *La prima volta*, in *La Nazione* 26 giugno 1981.

<sup>100</sup> In un'altra occasione Maccanico aveva spinto per il diniego della firma ad un decreto-legge in tema di imposte indirette nel luglio 1982. L'appunto è in ASPR, Archivio costituzionale, AC XVI 13. In quell'occasione, però, il Presidente aveva emanato.

senza un preventivo accordo con quest'ultimo: permane il vincolo di fiducia previsto dalla legge n.1077 del 1948, al venir meno del quale il Presidente può predisporre la revoca del Segretario Generale.

Questi episodi documentano, quindi, la presenza di una solida rete di scambio di informazioni e di collaborazione stretta con gli Uffici tecnici e/o con le sottostrutture della Presidenza del Consiglio. In due occasioni Maccanico si rivolgeva con carteggi privati al Capo Gabinetto di Palazzo Chigi e in un altro caso al Sottosegretario della Presidenza. In ambedue i casi si era di fronte a richieste di chiarimenti e di aggiustamenti tecnici due disegni di legge di iniziativa governativi, che sarebbero stati preventivamente autorizzati solo al verificarsi delle dette condizioni. In entrambi i casi erano pervenute risposte affermative nel senso di una presa d'impegno di Palazzo Chigi affinché le richieste del Quirinale fossero riconosciute.<sup>101</sup>

La pressione è presente anche con riguardo alle personalità politiche del Consiglio dei Ministri. In più occasioni il Segretariato ha dialogato direttamente con essi per ottenere richieste suppletive di chiarimenti o correzioni su alcuni testi di decreto o su disegni di legge. Ad esempio, richieste di chiarimenti erano giunte a Fanfani da Maccanico durante l'*iter legis* per le modifiche da approntare all'organizzazione del Ministero per i Lavori Pubblici nel 1983, così come erano giunte ad Amato e a Craxi rispettivamente nel 1984 e 1985 sui disegni di legge in tema di pesca e sui decreti per i festeggiamenti del 500° anniversario della scoperta dell'America. Una richiesta effettiva di correzioni era invece giunta all'allora Ministro della Giustizia, Martinazzoli, l'11 dicembre 1984 sul disegno di legge per le modalità di elezione dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>102</sup>.

Come visto, la "rivoluzione" costituzionale della Presidenza Pertini ha ottenuto i risultati raggiunti anche grazie ad una attività di supporto ben congegnata e consapevole delle potenzialità insite nella figura del Presidente e dei limiti funzionali del parlamentarismo. Il Segretariato Generale con Pertini ha potuto, altresì scoprire, approfittando dello spazio istituzionale creato dal Presidente, dare corso alle proprie

---

<sup>101</sup> La prima lettera è datata 18 dicembre 1980 e diretta al Capo Gabinetto presso la Presidenza del Consiglio, Signorini su un disegno di legge di iniziativa governativi. Nella seconda occasione lo scambio di missive è con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Amato, sul disegno di legge sul trasporto ferroviario del 23 novembre 1983 in ASPR, Archivio costituzionale, XVI 1 b.11

<sup>102</sup> Tutti i documenti citati sono tratti dal fondo menzionato nella nota precedente.

potenzialità estendendo i propri “limiti” di azione. Se si presume che trattasi della *longa manus* presidenziale e che il Presidente Pertini nel suo settennato ha dato vita ad una figura molto sovraesposta mediaticamente e nella collaborazione con gli organi di indirizzo, è abbastanza logico ritenere che gli Uffici del Quirinale abbiano dovuto seguire questo corso moltiplicando la loro presenza effettiva nelle relazioni riservate e nelle numerose uscite pubbliche del Presidente sia in funzione di supporto tecnico che di controllo e moderazione per evitare sconfinamenti costituzionali significativi. Questa implementazione consistente delle proprie prassi non sarebbe stata possibile non solo senza la presenza di una figura come Pertini, ma anche senza la guida al vertice del Segretariato di una personalità di grande caratura politica e giuridica come Antonio Maccanico: uomo proveniente dalle funzioni di Consigliere parlamentare e Segretario Generale della Camera dei Deputati, il quale ha unito al profilo di “tecnico” delle istituzioni la conoscenza molto profonda del sistema politico-istituzionale e delle sue dinamiche evolutive. Personalità idonea, quindi, come si è visto, a supportare il nuovo corso dell’interpretazione del ruolo del Presidente da parte di Pertini.

#### ***4. La svolta della Presidenza Ciampi: il Segretariato co-fautore di convenzioni costituzionali?***

Per quanto le Presidenze Cossiga e Scalfaro siano da annoverare a dei settennati che hanno gestito fasi cruciali di transizione politico-istituzionale, la documentazione sul tema del presente lavoro non consente di effettuare una ricostruzione unitaria<sup>103</sup>. La Presidenza Ciampi, invece, ha ricevuto estrema attenzione sia da parte dei cronisti e sia da parte della dottrina, probabilmente, perché negli ambiti di ricerca oggetto del presente lavoro le novità potrebbero costituire una certa rilevanza.

Ciò premesso, i tratti salienti della Presidenza Ciampi sono da riscontrarsi su due coordinate. La prima richiama la presenza durante il settennato di un solido indirizzo politico di maggioranza, mentre, dall’altro lato, si riscontra la concreta possibilità di transizione verso una forma di governo parlamentare con assetto bipolare o

---

<sup>103</sup> Quanto meno la documentazione reperita non risulta idonea a suffragare una ricostruzione unitaria del tema oggetto del presente lavoro.

tendenzialmente tale. Situazione politico-istituzionale favorita dai meccanismi prevalentemente maggioritari delle leggi n.276 e 277 del 1993 (legge Mattarella), che ha spinto le forze politiche nate dalla transizione degli inizi degli anni Novanta alla formazione di due coalizioni polarizzate sul centrodestra e centrosinistra. Un precedente simile può essere rinvenuto solo nei primi anni della Presidenza Einaudi, lì dove era dominante la formula di governo del centrismo degasperiano. Queste indicazioni di massima valgono a dimostrare come per Ciampi l'ottica di studio sia diversa da quella vista con Pertini e con gli altri vari Presidenti. Le cd. "prestazioni di unità" e cioè tutti gli atti volti a prevenire nei momenti di crisi conflitti e blocchi istituzionali e che contribuiscono a rendere più salda la tenuta dell'unità della maggioranza, che hanno caratterizzato i precedenti settennati, erano attuabili su contesti connotati da tratti di frammentazione politica, bisognosa di una *reductio ad unum*.<sup>104</sup> Viceversa, in un bipolarismo tendenzialmente strutturato, il Capo dello Stato rischia di delegittimarsi vista la netta alternativa tra blocco di maggioranza e opposizione: un atto volto a preservare l'unità di indirizzo della maggioranza, infatti, può essere letto come un atto di sfiducia verso l'opposizione e viceversa<sup>105</sup>. Un conto è porsi a garanzia dell'unità nazionale in un contesto politico-istituzionale frammentato, dove favorire l'aggregazione può ottenersi in modo più agevole. Il discorso muta radicalmente di fronte ad una scelta che implica necessariamente un'opzione di *aut aut*, dove trovare l'equilibrio e ponderare le proprie scelte istituzionale presta il fianco più facilmente al gioco patologico della strumentalizzazione politica<sup>106</sup>.

Per questa ragione, il Capo dello Stato necessitava di perseguire prassi che mantengano la carica in una posizione *super partes*, estraniandola dall'agone politico e ancorando con maggiore intensione le sue azioni al parametro costituzionale<sup>107</sup>. Ciò ha giustificato

---

<sup>104</sup> SCACCIA G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in Rivista AIC, n.1, 2011, 2-3.

<sup>105</sup> Segnala questo rischio concretamente DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, in Rivista Diritto Costituzionale, 2002,177 ess.

<sup>106</sup> Un precedente illustre in tal senso può rinvenirsi nel caso del non scioglimento delle Camere a seguito delle dimissioni del Governo Berlusconi I da parte di Scalfaro.

<sup>107</sup> Parlano in termini corretti riguardo al potere di rinvio di un atto non di opposizione ma di attuazione di un dovere improntato ad interessi superiori (costituzionali) e non riguardanti la dialettica maggioranza-opposizione GUARINO G., op. cit., 975, ROMBOLI R., *Il rinvio delle leggi*, Rivista AIC n.1, 2011, 21 e ss., GALLIANI D., op. cit., II, 539 e ss., PELLIZZONE I. op. cit., 295. Altrimenti si configurerebbe un'indebita posizione di "contropotere" della maggioranza per tutelare

una serie di atti da lui tenuti nel corso del settennato<sup>108</sup>. Da un lato, uso ponderato del potere di esternazione se non per richiamare al rispetto dei principi supremi della Carta costituzionale (soprattutto nella dimensione sovranazionale ed europea), assurgendo a garante dell'unità nazionale secondo una visione più moderata e simbolica proprio per smarcarsi da eventuali accuse di partigianerie e divenire il catalizzatore effettivo ed ideale per prevenire le situazioni di conflitto e di blocco<sup>109</sup>. D'altro canto, laddove si fossero resi necessari interventi diretti sul circuito Parlamento-governo, essi sarebbero stati improntati ai canoni di una *moral suasion* coperta dal massimo riserbo istituzionale per non sollecitare il filo fragilissimo dell'alta tensione del dibattito politico.

Queste considerazioni si sono probabilmente concretizzate nelle varie situazioni di possibile rinvio delle leggi: un ricorso alla detta prerogativa rappresentando una cesura frutto di un *aut aut*, avrebbe fortemente connotato la figura del Presidente come "parziale". Per questa ragione la Presidenza Ciampi con la collaborazione attiva del Segretariato si fa carico di ricercare i giusti canali di comunicazione con gli organi di indirizzo per evitare il rischio sia di una delegittimazione presidenziale e sia di situazioni riconducibili al temuto problema della "dittatura della maggioranza"<sup>110</sup>.

Negli 8 rinvii vi sono leggi di grande importanza e peso dal punto di vista politico oltre che un'apertura delle maglie dei parametri tracciabili dal Quirinale; da parte di Ciampi si nasconde, poi un complesso e intensivo lavoro di *moral suasion* riservata con il

---

le opposizioni come rileva FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica: la prassi nel sistema bipolare*, in *La Prassi degli organi costituzionali*, (a cura di) BARBERA A.-GIUPPONI T.F., 2008, 93 e ss.

<sup>108</sup> D'AMICO G., *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rass. Parlam.* 2002, 265 ss.; SACCO F., *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.* 2004, 2149 ss.; CARDONE A., *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?* in *Dem. e Dir.* 2004, 181 ss.; CALZOLAIO S., *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.* 2006, 853 ss.; MANETTI M., *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.* 2007, 187 ss.; VIGIANI M., *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario, con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi*, in SICLARI M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma 2008, 345 ss

<sup>109</sup> GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato in un sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare* BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P., 2009, 571, PELLIZZONE I., op. cit., 289

<sup>110</sup> Perfettamente coerente con questa visione è la nota esternazione che ha segnato la dottrina Ciampi in tema di rinvio in occasione di una *lectio magistralis* tenuta dal Presidente presso l'Università Humboldt di Berlino, dove ad una domanda di una studentessa sui motivi che possono legittimare un rinvio presidenziale, Ciampi risponde che solo motivi di manifesta incostituzionalità il Quirinale può procedere.

Governo per segnalare tutti i punti critici delle normative ed evitare il rinvio. Questi 8 casi sono da ascrivere a situazioni di *extrema ratio* dove la *moral suasion* non ha avuto il seguito sperato negli ambienti governativi. Notevole apporto si è costituito anche dalla presenza a capo del Segretariato Generale e dell'Ufficio per gli affari giuridici di due personalità di grande influenza e d'esperienza come Gaetano Gifuni e Salvatore Sechi: uomini di lungo corso nell'esperienza di funzionari degli organi costituzionali ed in particolare per Sechi la possibilità di porsi al servizio del terzo Presidente di fila dopo Cossiga e Scalfaro a capo del detto Ufficio.

Il primo caso di *moral suasion* da indicare è sulla ratifica di un accordo italo-svizzero in tema di rogatorie internazionali nell'ottobre 2001. Durante l'iter perfettivo della ratifica erano state addebitate al Quirinale alcune pressioni per proporre degli emendamenti modificativi del testo che è in corso di approvazione alla Camera. Il rilievo effettuato veniva accolto con emendamento presentato in Commissione su iniziativa del Governo. Riscontri effettuati dalla stampa evidenziavano come il Colle avrebbe provveduto al rinvio nel caso di non accoglimento delle dette riserve<sup>111</sup>: all'ultimatum del Quirinale si era arrivati ad una legge approvata in tempi rapidi con garanzia di non rinvio.

Il secondo caso riguarda la delicata questione della legge "Cirami" in tema di riforma dell'istituto della rimessione nel processo penale. Questo caso desta molto interesse, oltre che per il contenuto altamente significativo sul piano politico della legge, poiché l'impressione che se ne trae ad un primo impatto è che la prassi di confronto preventivo tra Colle e Palazzo Chigi sulla correzione dei profili critici della normativa si fosse ormai consolidata e data come certa non solo dagli Uffici quirinalizi ma anche dallo stesso Governo. Infatti, durante l'iter di discussione in Parlamento del disegno di legge si è avuta notizia di un attento scrutinio da parte degli uffici del Quirinale su alcuni profili ritenuti di dubbia legittimità costituzionale<sup>112</sup>, così come il Governo tramite le

---

<sup>111</sup> Il Quirinale avrebbe contestato alcune disposizione in ordine al regime delle nullità delle proposte di rogatorie. L'emendamento (all'art. 17, comma 13 del d.d.l C1507) non appena approvato consente una deliberazione finale molto rapida in soli due giorni dalla presentazione. Per una ricostruzione puntuale della vicenda BONETTI P., *Il Presidente della Repubblica (e i suoi apparati serventi) prima della promulgazione o del rinvio delle Camere di leggi in materia di politica estera o giustizia*, in AA. VV. *Rogatorie internazionali e dintorni*, 2002, 42 e ss. e PELLIZZONE I, op. cit., 267

<sup>112</sup> La notizia del contatto iniziale è stata data da BREDA M., *Ciampi, istruttoria del Colle sulla Cirami per evitare abusi*, Corriere della Sera, 4 settembre 2002

parole dell'allora Presidente del Consiglio, Berlusconi, ha dato atto che era in corso un lavoro di confronto tra gli uffici di Camera e Quirinale su alcuni punti segnalati da quest'ultimo<sup>113</sup>. L'attività di concerto si sarebbe inoltre manifestata nell'approvazione di un maxiemendamento proposto in Commissione all'Assemblea su iniziativa del Governo in modalità simile al caso delle rogatorie internazionali. In effetti, si è dato riscontro di un'effettiva correzione del maxiemendamento e di una co-partecipazione nella stesura di quest'ultimo con l'apporto degli Uffici del Segretariato<sup>114</sup> più di alcune ultime correzioni poco prima dell'approvazione definitiva: la promulgazione sarebbe arrivata in tempi molto rapidi.

Due casi molto spinosi, dove la collaborazione tra Quirinale ed Esecutivo ha rischiato in più occasioni di arrivare ad un punto di rottura, sono stati quelli riguardanti le norme della legge finanziaria 2002-2003 sul condono fiscale e sul cd. Lodo Schifani, ex Maccanico, sulla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato. In queste due situazioni la rottura è stata molto vicina a causa del clima politico molto teso che ha accompagnato l'approvazione di queste normative, tacciate dall'opposizione come leggi *ad personam*, volte a garantire al Premier e ad alcuni suoi stretti uomini politici una sorta di impunità a seguito di alcuni procedimenti di natura penale a loro carico.

L'attenzione del Segretariato si è posta su un emendamento presentato in Commissione Bilancio che avrebbe garantito la possibilità di concordato con esonero della punibilità per alcuni reati di natura tributaria<sup>115</sup>. Si documenta un fitto scambio di informazioni contatti tra il Quirinale e la Presidenza del Consiglio attraverso i quali si arriva ad un sub-emendamento che modifica la proposta iniziale<sup>116</sup>: questo veniva approvato dalla Commissione competente su proposta del Relatore di maggioranza con l'appoggio anche del Sottosegretario all'economia e finanze, il quale è stato additato come partecipante ai contatti con il Segretariato Generale<sup>117</sup>. Il secondo caso è del noto Lodo

---

<sup>113</sup> LATELLA M., *Daremo a Ciampi sulla legge Cirami tutte le risposte che ci ha chiesto*, Corriere della Sera, 6 settembre 2002

<sup>114</sup> STASIO D., *Cirami, stop fino al 10 ottobre*, Il Sole 24 Ore, 27 settembre 2002, BOCCONETTI A., *Ciampi convoca Berlusconi per la Cirami e la maggioranza vara il maxiemendamento*, Il Secolo XIX, 10 ottobre 2002. Gli emendamenti di correzione sono stati presentati nelle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia: numeri 1390 e 1390.44 PELLIZZONE I, op. cit., 269, GALLIANI D., op. cit., II, 557

<sup>115</sup> L'emendamento in questione è il numero 7.0.1000 per gli artt. 7-bis, comma 5 lett. C del disegno.

<sup>116</sup> SARCINA G., *Sanatorie corrette dopo il no del Quirinale*, Corriere della Sera, 20 dicembre 2002.

<sup>117</sup> L'emendamento presentato senatore Grilletti n.7.0.100/352 rispecchia i veti del Segretariato.

Schifani sulla sospensione di processi per le più alte cariche dello Stato: norma criticatissima, che riceverà un seguito nel 2009, che ha da subito attirato la vigile attenzione di Gifuni e Sechi. In primo luogo era stato segnalato dal Segretariato come inopportuna la presentazione di un decreto legge su questo tema: scelta poi prontamente rivista con la presentazione di un disegno di legge.<sup>118</sup> In particolare gli Uffici quirinalizi, da un lato, trovavano nella giurisprudenza costituzionale pregressa (sent.225 del 2001) dei precedenti che giustificano la necessità di una disciplina di questo tipo, mentre d'altro canto temevano la presenza di alcuni profili di criticità in termini di uguaglianza ex art. 3 Cost, poiché erano presenti disposizioni che consentivano la sospensione delle indagini preliminari e del procedimento anche per i co-imputati non rivestenti la qualifica di alta carica<sup>119</sup>. Nelle opposizioni si accendeva lo scontro, dato che il rinvio della legge avrebbe garantito un risultato sicuramente più appetibile dal punto di vista politico. Sulla base del provvedimento approvato e poi promulgato dopo due giorni, i rilievi del Segretariato sono stati accolti in pieno<sup>120</sup>. Caso assolutamente speculare è il tema di un'altra legge di grande rilievo politico-istituzionale ed uno dei punti programmatici più sensibili dell'allora Governo Berlusconi II: la legge Gasparri sulla riforma del sistema radiotelevisivo<sup>121</sup>. I contatti tra uffici del Quirinale e quelli dell'Esecutivo non sono stati riscontrati nell'*iter* perfetto, ma visto il responso della vicenda che è culminato nel rinvio con annessa riapprovazione del testo identico si possono fare altre considerazioni. La legge per l'alto contenuto politico e per l'importanza datane dalla maggioranza con un'opera di *moral suasion* preventiva avrebbe rischiato fortemente di acutizzare il dibattito politico, già estremamente teso sul punto, portando ad uno scontro con la maggioranza di grandi proporzioni<sup>122</sup>. Secondo alcune testimonianze sarebbe stato forte l'alterco all'alba

---

<sup>118</sup> VASILE V., *Ciampi ha tempo un mese*, L'Unità, 19 giugno 2003. Situazione molto simile a quella esaminata durante la Presidenza Pertini nel caso storico di rifiuto di emanazione di un decreto-legge in tema di imposte indirette.

<sup>119</sup> BREDA M., *Indagini bloccate, l'irritazione del Quirinale*, Corriere della Sera, 25 luglio 2003, BIANCONI G., *Un precedente della Consulta apre la via alla firma di Ciampi*, Corriere della Sera, 5 giugno 2003.

<sup>120</sup> La nota esternazione sulla manifesta non costituzionalità è riferibile cronologicamente al periodo successivo alla promulgazione del Lodo Schifani. L'emendamento richiesto è il C-185-B approvato dalle Camere il 18 giugno 2003.

<sup>121</sup> Ampia trattazione settorializzata sul punto si rinviene in GALLIANI D., op. cit., II, 567.

<sup>122</sup> PUGIOTTO A., *Legge Gasparri: cronaca di un «rinvio» annunciato*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 1, 8 e ss.

dell'annuncio in un colloquio informale tra Presidente e *Premier* sull'intenzione di rinviare la legge: il Segretariato era intervenuto in sede diplomatica per neutralizzare sul nascere un possibile conflitto istituzionale con la mediazione politica con lo *staff* del presidente del Consiglio<sup>123</sup>.

Passaggi simili al Lodo Schifani e alla legge Cirielli sono avvenuti con i casi della legge sul conflitto di interessi e sulla cd. prescrizione breve, ribattezzata dall'opposizione come legge cd. "salva Previti". Sulla prima Ciampi, consapevole dell'alto rischio di strumentalizzazione politica, ha provato ad instaurare una linea collaborativa preventiva con il Ministro Frattini, promotore del disegno di legge, ricevendolo al Quirinale il 7 marzo 2002 in presenza di Gifuni: opera definita dai commentatori come di "diplomazia del Quirinale", dati i tratti di semi-pubblicità di questi incontri e con l'obiettivo di una sorta di distensione politica. Prassi che trovava anche il riscontro positivo della dottrina vista la finalità di neutralizzazione dei conflitti istituzionali<sup>124</sup>. Sulla cd. "Salva Previti" l'intervento degli Uffici del Quirinale si è materializzato con la consueta prassi di intervento in Commissione, pressando il Governo alla proposizione di emendamenti correttivi, come è stato fatto a seguito della presentazione di modifiche nel senso voluto dal Quirinale il 9 novembre 2005<sup>125</sup>. Un caso curioso, invece, è quello inerente alle norme sulla nomina del Governatore della Banca d'Italia, nelle quali Ciampi ha fatto valere la propria *expertise* di ex Governatore chiedendo, tramite contatti informali con il Ministro dell'Economia gestiti dal Segretario Gifuni che fosse prevista la ratifica con decreto del Presidente della Repubblica alla proposta proveniente dall'Esecutivo<sup>126</sup>.

Ultimo caso riguarda l'importantissimo, per la rilevanza dal punto vista costituzionale del controllo presidenziale e per il grande influsso che ha avuto sulla storia istituzionale successiva, è stato l'intervento del Segretariato in merito all'approvazione della legge

---

<sup>123</sup> Contrasto "sanato" in via di successiva di fatto con la riapprovazione del medesimo testo, fungendo così da veto per un eventuale intervento presidenziale.

<sup>124</sup> Il Segretariato aveva segnalato al Presidente la presenza di due profili di criticità nei poteri di controllo in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sul conflitto di interesse, ritenuti troppo blandi. BREDA M., *In campo la diplomazia del Quirinale, si cercano correzioni sostanziali*, Corriere della Sera, 5 marzo 2003, LUCIANI M., *La prospettiva europea del Quirinale*, La Stampa, 23 maggio 2003.

<sup>125</sup> BREDA M., *Salva Previti, il doppio dubbio del Quirinale*, Corriere della Sera, 27 settembre 2005 e NEGRI G., *Firmata la legge ex Cirielli*, Il Sole 24 Ore, 7 dicembre 2005

<sup>126</sup>PELLIZZONE I., op. cit., 274, MANETTI M., op. cit., 7. L'emendamento frutto della contrattazione tra Segretariato e Ministero dell'Economia e Finanze è il numero 19.100.

elettorale n.270 del 2005, promossa dall'allora Ministro per le Riforme Roberto Calderoli. La legge, fortemente voluta dal Governo Berlusconi II in prossimità della scadenza della legislatura, che avrebbe ridisegnato il sistema elettorale italiano, passando da una legge prevalentemente maggioritaria ad un sistema di base proporzionale con la previsione di correttivi maggioritari dati dalle soglie di sbarramento e dai premi di maggioranza. Al di là del dibattito sulla legittimità di questa normativa, che sarebbe stata oggetto di tentativi di referendum abrogativo e, infine, riscritta dalla Consulta nella nota sentenza n.1/2014, quel che si preme sottolineare in questa sede è l'intervento del Quirinale volto a correggere alcuni profili del disegno in *itinere*.

I rilievi dello *staff* giuridico si sono concentrati prevalentemente sul premio di maggioranza attribuito al Senato su base nazionale invece che regionale, sull'indicazione in lista del candidato *Premier* e sullo sbarramento del 2%, ritenuta troppo alta per le formazioni politiche afferenti alla rappresentanza delle minoranze linguistiche<sup>127</sup>. Sono stati avviati i contatti con le strutture di Palazzo Chigi e si sono avute le correzioni richieste con emendamenti presentati nel mese di ottobre 2005<sup>128</sup>. La legge otteneva il via libera del Colle, anche se alle cronache risulta vi fossero delle ulteriori riserve che però non avrebbero precluso la firma presidenziale per la promulgazione<sup>129</sup>. Il dibattito in dottrina ha fatto emergere la problematicità di un intervento così massiccio del Segretariato su una legge, tipica espressione di *political question*.<sup>130</sup>

Per concludere si può sicuramente affermare che la frequenza riscontrata (resa possibile anche dalla documentazione più ampia e dall'interesse molto forte mostrato dalle cronache quirinaliste) porterebbe a concludere per l'esistenza del tentativo di sedimentazione di una convenzione costituzionale con il Governo. Il Segretariato si è reso assoluto protagonista nella gestione dei rapporti istituzionali con gli organi di

---

<sup>127</sup> BREDA M. *I dubbi del Quirinale su tre punti*, Corriere della Sera, 7 ottobre 2005, *Legge elettorale ed ex Cirielli: il Colle verso il via libera*, Corriere della Sera, 24 novembre 2005, *Ciampi e l'accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi*, Corriere della Sera, 10 marzo 2007.

<sup>128</sup> Emendamenti (C. 2620) presentati ed approvati alla Camera tra l'11 e il 13 ottobre 2005.

<sup>129</sup> BREDA M., *Il Quirinale attende un ultimo ritocco- la promessa del Polo*, Corriere della Sera, 23 ottobre 2005

<sup>130</sup> Per dei riscontri positivi ELIA L., *Leggi elettorali e moral suasion*, Europa, 27 ottobre 2005, PACE A., *Legge elettorale: firmarla non è obbligatorio*, Europa, 20 dicembre 2005 mentre criticità sono espressa da ZANON N., *La Costituzione fatta dai giornali*, Il Giornale, 7 novembre 2005.

indirizzo politico, arrivando a stabilire la sua presenza in tutte le fasi del procedimento legislativo dall'iniziativa alla promulgazione. Come affermato da autorevole dottrina, il potere di rinvio, benché esercitato in più occasioni sul piano statistico, sia diventato “un’arma spuntata”, ormai sostituito per la sua efficacia da questi meccanismi di *moral suasion*. Non solo sul piano della frequenza, però, è riscontrabile un significativo mutamento del ruolo del Segretariato: il profilo dell’“autonomia” di azione che risiede in capo agli Uffici del Quirinale nei contatti con il Governo è l’aspetto che produrrebbe alcune criticità. Come avuto modo di osservare, nelle “contrattazioni” con il Governo la presenza del Presidente è effettiva solo ad uno stadio finale, laddove la decisione dal punto di vista politico-istituzionale va presa nella sua definitività sul rinvio o meno. Tutti gli aspetti politici e giuridici che ineriscono all’istruttoria e alla diplomazia sono ad appannaggio del Segretario Generale e del Capo dell’Ufficio affari giuridici e relazioni costituzionali in una sorta di diarchia: se questo dato fosse appurato nella sua veridicità, si sarebbe di fronte ad una decisione presidenziale finale come interamente “dipendente” dalle determinazioni dei suoi apparati organizzativi. Per precisare, la decisione finale del Presidente può discostarsi totalmente dagli “appunti”, così come definiti da Einaudi, del Segretariato data la sua posizione gerarchicamente sovraordinata, ma è indubbio e sarebbe molto difficile sul piano logico e scientifico negarlo che una decisione come quella presa sul rinvio di una legge o atto ad essa equiparato non potrebbe mai discostarsi da una valutazione globale di tutti gli aspetti tecnici ed istituzionali che una situazione di questo tipo genera. E se la conduzione in prima persona delle trattazioni sul testo di una legge e quindi sull’oggetto della decisione finale del Presidente è condotta da chi collabora con lui e chi lo supporta, è agevole comprendere che prescindere dai dati raccolti dal Segretariato potrebbe orientare l’azione presidenziale verso la via dello scontro istituzionale con gli organi di indirizzo politico, contravvenendo all’obiettivo principale dal punto di vista istituzionale al quale si è cercato di arrivare con questa particolare forma di *moral suasion*<sup>131</sup>. Come si vedrà da Napolitano, alcune conferme in tal senso dovrebbero essere presenti.

---

<sup>131</sup> Importante riferimento è da fare alla figura di Gaetano Gifuni. Come Antonio Maccanico, la personalità a capo del Segretariato sotto la Presidenza Ciampi ha mostrato di essere una figura di riferimento per le ampie conoscenze sul funzionamento interno degli organi costituzionali e sia sul piano della diplomazia politica nelle opere delicate di contrattazione e mediazione con il Governo.

## ***5. La linea del Segretariato nelle Presidenze Napolitano***

I 9 anni di Napolitano al Quirinale sono stati caratterizzati da numerose oscillazioni nella prassi a causa del fragilissimo e non stabile contesto politico-istituzionale, entro il quale egli ha operato. Si può, infatti, suddividere l'esperienza di Napolitano in due *tranche*: da un lato i primi 5 anni dal 2006 al 2011, caratterizzati parzialmente dal medesimo contesto del suo predecessore Ciampi, mentre negli ultimi 4 anni sino al 2015 si è assistito ad un forte periodo di instabilità e frammentazione politica che ha radicalmente accantonato l'idea di una possibile sedimentazione stabile del bipolarismo.

Nel primo frangente, infatti, in generale Napolitano ha potuto fare affidamento sulle solide basi gettate da Ciampi nelle relazioni con l'indirizzo di maggioranza sia dal punto di vista del rapporto con il potere legislativo e con i poteri normativi dell'Esecutivo e sia nei riguardi dei vari conflitti istituzionali. D'altro canto, è da rimarcare come l'esperienza vissuta negli ultimi anni, che è valsa la storica rielezione al Colle più alto, non sia frutto della casualità ma di spirali degenerative già in atto all'indomani delle prime elezioni politiche del 2006 con la legge Calderoli. Il bipolarismo sarebbe diventato da lì in avanti sempre più destrutturato e fragile, retto dalla formula delle coalizioni ma senza un adeguato meccanismo o substrato di convenzioni costituzionali all'interno e al di fuori di esse, che sarebbero state quanto meno capaci, come è stato nella cd. Prima Repubblica, di poter governare *de facto* le relazioni tra le compagini in Parlamento e al di fuori di esso.

A sedimentate prassi di *moral suasion* per mantenere una posizione *super partes* e non farsi coinvolgere nelle strumentalizzazioni, il Presidente ha dovuto sostituire sempre di più prestazioni volte a ricompattare un'unità frammentata di indirizzo di maggioranza sulla scorta della Presidenza Pertini sino alla paralisi istituzionale, nella quale egli ha dovuto assurgere ad un ruolo molto vicino a quello pronosticato dalla nota teoria di Carlo Esposito, mutuata dalla dottrina schmittiana, del Presidente della Repubblica

---

Importante conferma la si ha nella sua nomina a Segretario Generale ad honorem: carica inventata in questo frangente per la persona di Gifuni, a riprova dell'importanza cruciale che ha rivestito nella valutazione generale dell'operato di Carlo Azeglio Ciampi come Presidente della Repubblica. Come riferito dal noto quirinalista Marzio Breda in un'intervista gentilmente concessami, Gifuni poteva essere considerato a tutti gli effetti come la personalità più potente ed influente nelle istituzioni.

come “reggitore dello Stato in tempo di crisi”. Il Segretariato, sulla base della documentazione riscontrata, ha dovuto seguire passo dopo passo le iniziative del Presidente, cercando di implementare al massimo delle possibilità gli sforzi diplomatici con gli organi di indirizzo. Come si vedrà, la documentazione sugli Uffici del Quirinale è piuttosto limitata se la si confronta con il settennato di Ciampi.

Probabilmente la ragione di questo stato dell’arte può rinvenirsi in un due ordini di fattori: 1. Attenzione mediatica e della dottrina molto polarizzata sulla figura del Presidente, data la sua importante storia politica ed istituzionale e per l’eco cruciale dal punto di vista dei suoi atti come la nomina dei cd. “Governi del Presidente” e la sua rielezione nel 2013 2. Il metodo prescelto da Napolitano per porre in essere la propria attività di persuasione è quello della massima trasparenza di questa attività. Quest’ultimo elemento merita qualche precisazione in più. È altamente significativo il numero di comunicati e note pubblicati sul sito *internet* del Quirinale volti a giustificare l’operato presidenziale in una sorta di apparato motivazionale. L’obiettivo dichiarato è in questo caso il medesimo di Ciampi e cioè estraniarsi dall’agone politico e giustificare la propria azione come legittima e parametrata solo su riferimenti di natura costituzionale. Medesimo obiettivo con il metodo opposto, che per ciò che è inerente all’oggetto del presente lavoro, ha probabilmente avuto l’effetto di aver offuscato l’eventuale contributo del Segretariato: ogni nota o comunicato possiede una copiosa motivazione esule da ragioni politiche e fitta di dettagli tecnico-giuridici. In ognuno di essi la responsabilità politica è imputata chiaramente al Presidente e tutta l’eventuale istruttoria e attività di consulenza del Segretariato è appunto inglobata in unico testo: è abbastanza logico ritenere che l’azione degli Uffici del Quirinale sia comunque molto presente e che il contenuto di molti dei loro appunti sia stato letteralmente trasposto nei comunicati che numericamente coprono un’ampia gamma di interventi significativi. È molto probabile che in attesa del trascorrimento del periodo di segretazione l’apparante offuscamento dell’attività del Segretariato sia imputabile a questa ragione, ma non per questo rende l’azione del Segretariato più accantonata o di scarso rilievo dal punto di vista della determinazione finale della volontà presidenziale.

I casi riscontrati e documentati fanno riferimento all’unico rinvio predisposto da Napolitano durante le sue Presidenze e ad altri casi in cui è presente un’attività di *moral suasion* analoga a quella svolta da Ciampi.

Il primo di questi riguarda il caso della conversione in legge dei cd. “Pacchetti Sicurezza”. La vicenda si è sviluppata nel corso di due governi con più provvedimenti sullo scrittoio presidenziale e rispettivi interventi durante la fase perfezionativa di questi da parte del Quirinale. Durante l’iter di conversione alle Camere del decreto-legge n.181 del 2007, Napolitano con l’ausilio dei suoi uffici tecnici è intervenuto nell’*iter* contestando la presenza di alcuni emendamenti modificativi che avrebbero cancellato la punibilità prevista per le discriminazioni razziali e religiose e dunque comportato rilevanti ed immediati effetti sui procedimenti penali in corso. I rilievi mossi dal Segretariato si materializzavano in una lettera pubblicata sui quotidiani e costringono il Governo ad intervenire per correggere<sup>132</sup>. La vicenda ha avuto il suo seguito nel 2008 con il Governo Berlusconi III. Il nuovo pacchetto sicurezza era stato emanato con decreto legge n.92 del 2008, ma in sede di conversione era intervenuta l’approvazione il 25 giugno 2008 di un emendamento modificativo dell’art. 2 *ter* del decreto, presentato dai senatori Berselli e Vizzini del PDL da parte della maggioranza di centrodestra, il quale avrebbe previsto la sospensione per un anno dei processi che riguardassero reati punibili con una pena non superiore a dieci anni di reclusione: emendamento ribattezzato da dottrina e stampa come “blocca-processi”<sup>133</sup>. I profili di illegittimità costituzionale di un simile emendamento stavano perlopiù nella sua palese disomogeneità di contenuto con il decreto originario da convertire ex art.77 Cost.: le reazioni delle opposizioni e della dottrina sono state irrobustite altresì da un parere negativo del CSM, il quale aveva riscontrato palesi elementi di incostituzionalità<sup>134</sup>. Il Presidente ha operato in via riservata con il Governo per arrivare al ritiro

---

<sup>132</sup> Il Sole 24 ore “*Decreto espulsioni: si rischia il vuoto legislativo*”; La Stampa: *Decreto sicurezza. Altolà del Colle. Esame rigoroso*”; Il Giornale: “*Prodi spera nel Colle per evitare la crisi sul decreto sicurezza*”; Il Messaggero: “*Sicurezza, lo stop di Napolitano*”, 18 dicembre 2007; BREDA M., Addio al decreto sbagliato; La Repubblica: “*No di Napolitano*”, 19 dicembre 2007, Corriere della Sera. Lo stop del Quirinale avrebbe poi comportato molta confusione all’interno della maggioranza pronta ad intervenire con un decreto sicurezza-bis che facesse da tampone al primo, ma l’intento sarebbe probabilmente incorso in ulteriori vizi di legittimità, essendo presente un caso di reiterazione di un decreto-legge non convertito. Per questo motivo si era poi proceduto a porre in essere un disegno di legge lasciando decadere il decreto. RUGGERI A., *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”...contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008

<sup>133</sup> PACE A., l’incostituzionalità dell’emendamento blocca-processi [www.associazionedeicostituzionalisti.com](http://www.associazionedeicostituzionalisti.com), 2008, PEDULLA’ L., *Alla ricerca del senso costituzionale dell’emendamento blocca processi*, [www.forumquadernicostituzionali](http://www.forumquadernicostituzionali), 2008.

<sup>134</sup> Parere CSM su bozza su Decreto-Legge n.92/2008 del 25 giugno 2008; *Csm: il salva processi è un’amnistia occulta. Blocca la metà dei procedimenti*, Il Sole 24 Ore, 25 giugno 2008,

dell'emendamento proposto<sup>135</sup>, attivando contatti informali con il tramite degli Uffici del Segretariato: sulla stampa nazionale si dava conto di un incontro riservato nello studio della Vetrata tra Napolitano, i suoi collaboratori e l'allora Ministro dell'Economia Tremonti ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta per risolvere la situazione<sup>136</sup>.

Il prossimo caso è un evento che ha avuto grande risonanza negli ambienti istituzionali e tratti peculiari che hanno portato allo scontro istituzionale tra Presidente e Governo: il caso Eluana Englaro. La questione era sorta sulla scorta di una sentenza emessa dalla Corte d'Appello di Milano, la quale autorizzava la sospensione dell'idratazione ed alimentazione artificiale nei confronti della giovane Eluana Englaro, affetta da uno stato di coma vegetativo a causa di un incidente stradale. Sulla base di alcune ricostruzioni, che hanno portato alla costituzione di una sorta di testamento biologico da parte della giovane donna per cui ella non avrebbe accettato la permanenza in uno stato del genere considerandolo accanimento terapeutico, la Corte d'Appello milanese aveva acconsentito all'interruzione della nutrizione stabilendo la presenza di un accanimento terapeutico<sup>137</sup>. La vicenda, oltre alla sensibilità del tema che ha toccato profondamente l'opinione pubblica, ha interessato nel 2009 l'allora Governo Berlusconi II, il quale annunciava che si sarebbe proceduto con decreto-legge ad impedire la sospensione della nutrizione artificiale. L'annuncio veniva fatto nella sera del 6 febbraio 2009 con contestuale comunicazione al Quirinale. Ne susseguiva un incontro tra il Sottosegretario Letta e il Segretario Generale Marra, dove il Governo esponeva le sue ragioni in merito alla scelta di porre in essere una decretazione

---

<sup>135</sup> G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5, 2009, 4004; CHIARELLI. F., *Il Presidente della Repubblica e i decreti-legge sui Pacchetti Sicurezza*, *Amministrazione in cammino*, 2013, 4-5

<sup>136</sup> BREDA M., *Napolitano firmerà il Lodo: è una scelta obbligata*, 8 luglio 2008, dove si fa riferimento allo stop degli uffici del colle all'emendamento blocca-processi. *Il Messaggero* 18 giugno 2008 *"Il Colle avverte: no a nuove norme nel decreto sicurezza in cui si legge che, in caso di mancato accoglimento di rilievi presidenziali in cui si esplicita che sarebbe stato minacciato dal Quirinale di sospendere "[...] i tradizionali canali di comunicazione tra Palazzo Chigi e Colle [...]"]*"; Si dava conto anche di un incontro immediatamente successivo alla presentazione degli emendamenti con l'allora Ministro della Difesa La Russa così come riporta TITO C., *L'ira di Napolitano per il blitz: "non è il decreto che ho firmato io"*, *La Repubblica*, 17 giugno 2008

<sup>137</sup> BOLOGNA C., *Sentenze in forma di legge? Il caso Englaro e la lezione americana della vicenda Terri Schiavo*, 25 febbraio 2009, in *Forum di Quad. Cost.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); SPADARO A., *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le ragioni di Napolitano*, 10 febbraio 2009, in *Forum di Quad. Cost.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

d'urgenza. La contrattazione si risolveva nella giornata successiva con una missiva del Presidente Napolitano, dove esprimeva perplessità sulla legittimità costituzionale di un simile decreto-legge<sup>138</sup>. La missiva, inviata in forma riservata, veniva letta pubblicamente dall'allora *Premier* nella seduta del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio. L'obiettivo politico del *Premier* ha riguardato la necessità di porsi in contrasto con il Capo dello Stato per poter proseguire con la linea del decreto-legge, mentre dal punto di vista costituzionale si riscontrava, da un lato, il fallimento dell'attività di *moral suasion* tramite gli uffici del Quirinale ed il tentativo di azionare un meccanismo di responsabilità politica diffusa del Capo dello Stato, lamentando la presenza di un intervento politico invasivo da parte del Quirinale<sup>139</sup>. La scelta successiva di Napolitano di rifiutare l'emanazione del decreto-legge trovava il suo precedente in Pertini, ma trovava altresì un punto di rottura politico con la maggioranza di Governo ed il rischio di una forte delegittimazione del Presidente in gran parte degli schieramenti politici. Un altro caso da segnalare è quello dell'unico rinvio formalmente espletato da Napolitano. Si tratta del rinvio della legge sul cd. "collegato lavoro" (legge n.183 del 2010), il cui scopo era la coordinazione con le varie leggi di spesa che avrebbero costituito la manovra finanziaria sul tema appunto del lavoro e del contenzioso stragiudiziale (*arbitrato in primis*). Ciò che più colpisce del presente rinvio è stato il riferimento alla carenza di *drafting* legislativo e di coordinamento con le norme a cui si sarebbero dovute ricollegare della legge finanziaria o di stabilità dell'anno

---

<sup>138</sup> La missiva contestava la legittimità del decreto sulla scorta di tre motivi. Innanzitutto, il Quirinale rivendicava il primato del Parlamento, come sede politica ed istituzionale più idonea nella disciplina di una simile materia in tema di fine vita e di diritto all'autodeterminazione. In secondo luogo, si rimarcava l'assenza dei requisiti di necessità ed urgenza ex art.77 Cost., dato che il riferimento del decreto era per un singolo caso e la drammaticità di un singolo caso non può giustificare un intervento normativo *ad hoc*: sarebbero state necessarie delle esigenze di sistema, generali e comuni da attuare magari tramite lo strumento della legge. Infine, si evidenziavano le possibili distorsioni in tema di separazione dei poteri, dato che il decreto aveva lo scopo dichiarato di opporsi ad una decisione presa dal giudice ordinario, creando un conflitto istituzionale difficilmente sanabile.

<sup>139</sup> Per approfondimenti sugli aspetti inerenti la legittimità costituzionale del decreto legge presentato e del rifiuto di emanazione LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La presidenza più lunga*, 2016, 128-129; SCACCIA G., *Il Re della Repubblica*, 2015, 112-113, CHINNI D., *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, 2014; GORLANI M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, 2012, 310-316; PANEBIANCO M., *Gli atti di «colegislazione»*, Milano, Giuffrè, 2012, 68; LANCHESTER F., *Le istituzioni surriscaldate e il pericolo della disidratazione*, Federalismi, 2009.

precedente<sup>140</sup>. Come segnalato nel messaggio e come riportato sulla stampa, si apprende che il rinvio si era reso necessario data un' impossibile ed oggettiva possibilità di analisi preventiva come ormai da prassi si è sempre proceduto<sup>141</sup>. Quindi, viene fatta leva su ragioni meramente pratiche, che non hanno appunto consentito una sorta di collaborazione preventiva: per questa ragione è fondamentale l'indiscrezione che si sia proceduto preventivamente ad un' informativa del Governo tramite il Segretariato in funzione diplomatica per evitare un nuovo punto di rottura dopo il caso Englaro.

La *querelle* tra Quirinale ed Esecutivo sul decreto-legge (n.78 del 2010) per le "misure urgenti per la stabilizzazione economico-finanziaria" ha rappresentato un'altra situazione di lunga collaborazione tra gli uffici tecnici del Quirinale e quelli di Palazzo Chigi. La vicenda è stata molto intricata anche a causa di disguidi logistici da parte dell'Esecutivo nella trasmissione al Colle del testo definitivo, ma è proseguita con un intenso lavoro di contrattazione durato più di tre giorni con un susseguirsi di scambi di informazioni tra il Segretariato e Palazzo Chigi<sup>142</sup>. Un comunicato ufficiale del *Premier* ha indotto a ritenere che si avrebbe avuta un'emanazione solo dopo un avallo da parte del Colle, facendo intendere che l'ultima parola sarebbe stata dello *staff* di Napolitano. Veniva dato riscontro di alcune irritazioni negli ambienti del Quirinale, ma esso aveva comunque segnalato al Governo diverse parti del decreto che sarebbero state da accantonare dopo aver cercato di chiarire l'incidente per via diplomatica: il lavoro veniva condotto dall'Ufficio affari giuridici e relazioni costituzionali con il Sottosegretario Letta e gli uffici tecnici del Ministero dell'Economia e Finanze<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> PICCIONE D., *Il primo messaggio di rinvio di legge alla Camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost., tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.* 2010, 975 ss.

<sup>141</sup> BREDA M., *Norme all'esame di Napolitano: l'ipotesi di una lettera di rilievi*, *Corriere della Sera*, 30 maggio 2010, il quale riporta da fonti degli uffici del Quirinale che "[...] l'esame sarà lungo e complesso". PASSARINI M., *Lavoro extra per lo staff giuridico del Colle*, *La Stampa*, 30 maggio 2010.

<sup>142</sup> MACCABIANI N., *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto-legge recante misure necessarie per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica*, *Rivista AIC*, 2010, 3 e ss.; POMBENI P., *Il messaggio del Quirinale, due segnali per il futuro*, in *Il Messaggero*, 31 maggio 2010

<sup>143</sup> Le parti indicate sono state 1. lo scorporo dal decreto anticrisi dell'elenco di 232 fondazioni e istituti; 2. La questione della soppressione, dove si chiedeva un ripensamento, di una ventina di enti pubblici ritenuti inutili; 3. l'impegno a ricostituire il fondo dei finanziamenti per gli atenei e i centri di ricerca e formazione (anche se restano le riduzioni di spesa previste per il 2011) e a riconsiderare presto il problema dell'inquadramento dei ricercatori. Le cronache riportano che dallo staff giuridico del Colle è trapelato che le modifiche richieste non sono nel merito quanto sono da etichettare come

Altro lavoro di diplomazia e di implementazione del principio della leale collaborazione ha riguardato il caso dell’emanazione del decreto-legge del 30 aprile 2010 in materia di spettacolo ed enti lirici-sinfonici. Durante la fase di esame per l’emanazione trapelavano dal Quirinale indiscrezioni che hanno visto gli uffici tecnici del Quirinale dialogare con l’allora Ministro della Cultura Bondi su alcune proposte di collaborazione con le parti sociali e le opposizioni durante il futuro iter di conversione in legge: indiscrezione confermata da un comunicato stampa del Quirinale del 28 aprile 2010, dove si dava conferma della detta attività di persuasione. Attività che ha avuto il suo seguito nell’inizio delle trattative con le sigle sindacali maggiormente rappresentative dal 6 maggio 2010<sup>144</sup>.

Altro caso da analizzare è quello riguardante la promulgazione di una legge di conversione di decreto-legge in materia di revisioni urgenti sulla spesa pubblica del 14 agosto 2012. Il decreto convertito aveva sollevato precedentemente all’intervento del Quirinale molte obiezioni in quanto era ritenuto in palese contrasto con una pronuncia molto importante e di lì molto recente della Corte costituzionale, la n.22 del 2012<sup>145</sup>. Nella detta pronuncia si è dato conto dei limiti della prassi di emendabilità del testo originario di un decreto-legge tramite la legge di conversione. Al di là della questione che è di grande rilievo dal punto di vista del problema annoso della fuga dal Parlamento del potere legislativo, il Capo dello Stato aveva già in più occasioni ammonito che in caso di conversione di decreto leggi con emendamenti l’esame si sarebbe dovuto approntare allo “[...] spirito di leale collaborazione in un controllo presidenziale ad ampio spettro [...]”<sup>146</sup>. Nel caso del decreto-legge del luglio 2012 veniva reso pubblico tramite il sito *internet* del Quirinale una lettera del Segretario Generale Marra nei

---

richieste di ripensamento, data la presenza di “[...] dubbi di sostenibilità giuridica ed istituzionale”. BREDI M., *Sulla cultura il Quirinale fa centro tre volte*, in *Corriere della sera*, 1 giugno 2010.

<sup>144</sup> MACCABIANI N., *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto-legge in materia di spettacolo e –poi – lo emana*, *Rivista AIC*, 2010, 2-3

<sup>145</sup> DICKMANN R., *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, *Federalismi*, 2012, MARCENO’V., *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), per considerazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica CHINNI D., *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Rivista Consulta Online*, 2012.

<sup>146</sup> Stralci dal testo di una lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Premier il 23 febbraio 2012, dove amplissimo è il richiamo alla necessità di coordinare il controllo presidenziale con eventuali rilievi che la Consulta potrebbe poi porre in essere dato l’ampliamento del suo controllo anche sul tema dell’emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione.

confronti del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Catricalà, dove si chiede di riconsiderare la presenza di un emendamento (l'emendamento al comma 3 bis dell'art.8) alla "prima occasione" per evitare un eventuale pronuncia di illegittimità incostituzionale<sup>147</sup>. Per quanto fosse molto significativa la scelta di pubblicizzare uno scambio di informazioni tra gli Uffici tecnici, l'emendamento ha trovato comunque conferma nella legge di conversione n.135 del 2012, tralasciando le indicazioni del Quirinale<sup>148</sup>. Molte, quindi, erano state le missive del Capo dello Stato volte ad agire pubblicamente ed in prima persona nell'attività di influenza dell'Esecutivo: in quest'ultimo frangente si era tentata la consueta via riservata di collaborazione tra Uffici tecnici per quanto il risultato politico finale abbia evidenziato una presa di posizione granitica da parte dell'Esecutivo.

Un ultimo caso si è verificato nel corso del secondo mandato di Napolitano, ed è stato quello del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014 che è stato adottato dal Governo Renzi in materia di semplificazione e trasparenza amministrativa, e ove, tra l'altro, si sono definite le funzioni della neonata ANAC (Autorità nazionale anticorruzione). Il decreto-legge, come è risultato ufficialmente dalle premesse del provvedimento, è stato adottato dal Consiglio dei ministri il 13 giugno, e all'emanazione si è giunti solo il 24. È stato riscontrato da alcuni commentatori, dopo l'adozione in Consiglio dei ministri il testo del decreto-legge sarebbe stato modificato in non poche disposizioni prima di pervenire alla versione finale destinata a essere emanata dal capo dello Stato e quindi pubblicata in Gazzetta ufficiale: ritardo imputabile ad un'attività di contrattazione con gli uffici del Segretariato su alcuni punti ritenuti critici dai collaboratori del Presidente. Seppure da parte di alcuni esponenti del governo si siano negati «problemi» con il capo dello Stato non si può non concordare con chi a questo proposito, proprio in relazione al forte ritardo di pubblicazione del provvedimento d'urgenza, ha parlato dello svolgimento di una sorta di «trattativa» tra gli uffici del Quirinale e quelli governativi<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> PANEBIANCO M., op. cit., 66

<sup>148</sup> Un altro precedente significativo è la lettera inviata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri in merito alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge sulle cd. frodi fiscali carosello. CARNEVALE P.-CHINNI D., *C'è posta per te. Prime osservazione in margine alla lettera inviata dal Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri sul decreto milleproroghe*, Rivista AIC, 2011

<sup>149</sup> SCACCIA G., *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015, 115-116, LIPPOLIS V.-SALERNO G., *La Presidenza più lunga*, Bologna, 2016, 124-126;

Come già anticipato, rispetto alla Presidenza Ciampi Napolitano ha operato in una linea di parziale continuità, discostandosi nel metodo ma non nel merito, negli obiettivi istituzionali perseguiti. La ragione di questa discontinuità potrebbe collocarsi ancora una volta sul principio che in via di fatto è stato enucleato dalla Presidenza Pertini e cioè sulla necessità di ricerca di sempre nuovi canali di comunicazione con le istituzioni, guardandosi non solo dalla prevenzione di conflitti istituzionali, ma altresì dal non incorrere nel rischio di delegittimazione nella spirale degenerativa della strumentalizzazione. Via risolutiva cercata da Napolitano nel fornire la massima trasparenza alle sue prassi e a quelle degli Uffici del Segretariato, laddove fosse stato necessario dalla forte sensibilità delle vicende costituzionali toccate «rendere edotta la pubblica opinione di eventi e di valutazioni che richiedono una consapevole partecipazione dei consociati e per non lasciare ai soli mezzi di informazioni, con tutti i rischi di strumentalizzazione, l'unico canale di diffusione dell'operato presidenziale». Considerazioni che verranno sviluppate in conclusione del presente capitolo, ma per il momento preme ed è necessario sottolineare come questa situazione di esposizione mediatica abbia probabilmente costretto il Segretariato ad operare in maniera differente. Se precedentemente era cruciale l'opera di istruttoria, di supporto tecnico e di intermediazione per nome e per conto del Presidente ma esse erano coperte dalla garanzia del riserbo istituzionale, con la pubblicità dell'attività di *moral suasion* gli Uffici del Quirinale sono "costretti" ad operare attraverso i canoni della diplomazia e della massima prudenza politica, rimanendo nel solco di quello che è un *continuum* nel *modus operandi* del Capo dello Stato da Pertini in poi: da quando la sovraesposizione mediatica ha investito il Quirinale. Se, poi, l'attività del Segretariato ingloba in sé anche connotati diplomatici, ecco che diviene sempre più cruciale il suo ruolo nel concorrere a determinare gli indirizzi presidenziali e nel gestire la rete istituzionali di rapporti con gli organi di indirizzo politico contribuendo alla sedimentazione di alcuni meccanismi convenzionali, ma altresì si acuisce il rischio anche per queste strutture di ricevere tentativi di strumentalizzazione in un contesto politico-istituzionale dall'equilibrio sempre più precario.

## 6. Prime indicazioni dalla Presidenza Mattarella

I primi 3 anni del settennato di Sergio Mattarella hanno registrato recentemente alcune prime avvisaglie di “continuità” con i passati settennati sul tema del rinvio delle leggi: l’utilizzo di questa prerogativa è significativa del termine del periodo di assestamento o di *warm up* che quasi tutti i Capi di Stato hanno avuto durante i primi 2 anni e mezzo in media del settennato (Einaudi, Pertini, Cossiga, Ciampi e Napolitano I). Si darà solo qualche cenno molto breve in quanto da alcuni frangenti non si possono trarre indicazioni definitive ma solo indici o elementi di natura provvisoria.

Due situazioni di promulgazione “con osservazioni”, prassi rinvenibile da Napolitano e un rinvio su indicazione di evidenti profili di illegittimità costituzionale. I primi due casi sono del 17 ottobre 2017 riguardante alcune disposizioni del nuovo Codice antimafia ed il secondo del 30 novembre 2017 riguardante la promulgazione a tutela delle condotte di “*whistleblowing*” (chi denuncia pubblicamente notizie di reato o illeciti nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato): in entrambi i casi alla promulgazione delle leggi è seguito un comunicato pubblicato sul sito *internet* del Quirinale<sup>150</sup>. In questi comunicati il Capo dello Stato ha sollecitato il Parlamento ed il Presidente del Consiglio Gentiloni a seguire in futuro delle indicazioni in sede di normativa di attuazione nel caso del *whistleblowing*, mentre in tema di antimafia il Capo dello Stato ha effettuato una sorta di “monito” a prendere visione di alcuni punti critici. Interessante la combinazione tra la prassi di Napolitano del messaggio di accompagnamento e quella di Ciampi, dove Mattarella ha premuto nel dichiarare che solo in casi di evidente illegittimità costituzionale avrebbe provveduto (in queste situazioni, malgrado i moniti, ha ritenuto le criticità non palesi). Viceversa, egli ha optato per il rinvio in data 27 ottobre 2017 su alcune disposizioni di legge riguardanti il tema del contrasto al finanziamento delle mine antiuomo, munizioni e sub-munizioni a grappolo. Seguendo la dottrina Ciampi, Mattarella ha indicato alcuni profili di palese illegittimità costituzionale predisponendo il rinvio<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Il comunicato in materia di *whistleblowing* è al presente link <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=3343>, mentre in merito al Codice antimafia <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=3197>

<sup>151</sup> Qui il testo della lettera indirizzata al *Premier* Gentiloni <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=3233>

Questi casi non riscontrano al momento situazioni di *moral suasion* preventiva o interventi degli Uffici: sono sintomatiche come si ripete del termine dell'assestamento e dell'inizio effettivo dell'interpretazione personale che Mattarella darà del settennato. In futuro non si negheranno sviluppi e soprattutto profili evolutivi inerenti al tema della presente ricerca.

## ***Sezione II- l'attività del Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia***

### ***1. La costituzione dell'Ufficio a seguito della sentenza n.200 del 2006 della Corte costituzionale***

Come il titolo della presente sezione vuole illustrare, questa parte del capitolo verterà nell'analisi dei presupposti alla costituzione di detto Ufficio e della sua attività riscontrata sulla base dei regolamenti autonomi del Presidente della Repubblica e nella prassi dei suoi primi undici anni di vita. Occorre iniziare da una breve disamina dei presupposti di natura costituzionale che hanno imposto la costituzione di detto Ufficio. Durante gli ultimi anni della Presidenza Ciampi era stato sollevato conflitto di attribuzione da parte del Presidente nei confronti dell'allora Ministro della Giustizia, Roberto Castelli, in merito alla concessione del provvedimento di clemenza nei confronti di Ovidio Bompressi, condannato in via definitiva in quanto esecutore materiale dell'omicidio del Commissario di P.S., Guido Calabresi. Al diniego da parte del Ministro di far pervenire al Quirinale il materiale dell'istruttoria della domanda di grazia e di porre in essere tramite nota ministeriale dell'8 novembre 2004 il proprio parere sfavorevole e diniego alla concessione, il Presidente sollevava il conflitto dinnanzi alla Consulta per *vindicatio potestatis*<sup>152</sup>. La successiva decisione del Giudice delle leggi ed in generale la vicenda politica è oramai assai nota all'interno delle cronache politiche e della dottrina costituzionalistica, ma in questa sede in modo da poter rendere maggiormente intellegibili i presupposti e le finalità dell'Ufficio oggetto

---

<sup>152</sup> ELIA L., *La sentenza sul potere di grazia dal contesto al testo*, Rivista AIC, 2006; SICLARI M., *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, Costituzionalismo.it, 2003

di esame, occorre rimarcare le linee guida enunciate dalla Corte nella decisione sopra citata.

La Corte in detta pronuncia ha di fatto reinterpretato l'art.87, comma 11 della Costituzione, nel senso che ha dichiarato che il detto potere è formalmente e sostanzialmente presidenziale, sovvertendo un'abbastanza consolidata prassi pluridecennale, che ha visto oscillare la prerogativa tra l'atto solo formalmente presidenziale o complesso, dove comunque era dirimente il parere conferito dal Ministro della Giustizia. Ciò nel senso che le pratiche e le istanze di grazia venivano raccolte dal Ministero e venivano presentate allo scrittoio presidenziale soltanto quelle dove fosse stato posto il parere favorevole del Ministro: questa considerazione sarebbe bastevole ad identificare il potere come a cavallo tra il potere duale o complesso e la sostanza governativa e sicuramente esclude radicalmente un'interpretazione in senso di prerogativa anche nella sostanza presidenziale<sup>153</sup>.

La Corte ha, quindi, stabilito che: a) la prerogativa è esclusivamente del Quirinale che la esercita in adempimento a fini "eccezionali di natura umanitaria" ex art.2 e 27, comma 3 Cost.<sup>154</sup>; b) la controfirma ministeriale è un atto dovuto laddove risulti che il Presidente voglia concedere la grazia; c) l'eventuale parere sfavorevole del Ministro può essere superato dal Capo dello Stato, il quale se favorevole alla concessione della clemenza adotterà il decreto dando motivazione del suo discostamento dal parere ministeriale (7.2.4 e 7.2.5 del "Considerato in Diritto"); d) al Ministro rimane l'istruttoria delle domande, la predisposizione del parere e la responsabilità in tema di esecuzione del provvedimento di grazia; e) il Ministro della Giustizia, a parere di chi scrive, potrebbe tentare di sollevare conflitto di attribuzione in caso di controfirma di un provvedimento di clemenza concesso su presupposti che esulano palesemente da

---

<sup>153</sup> RESCIGNO G.U., *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in Giur. Cost., 3/2006. GIUPPONI T.F., *Il potere di grazia e la sua (ir)responsabilità. Le possibili ragioni di inammissibilità del conflitto, tra leale collaborazione e controfirma ministeriale*, in (a cura di) BIN R.-BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P., *La grazia contesa*, 2006, 167, *Il potere di grazia e il caso Sofri*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it) 2003., GORLANI M., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e valenza politica della grazia*, in AA.VV. op. cit., 175 *Leale collaborazione che è venuta a frantumarsi già dalla Presidenza Cossiga a seguito della querelle con il Ministro Martelli in merito alla concessione della grazia a Renato Curcio, storico leader delle Brigate Rosse. Episodi in tal senso si sono verificati in merito alla grazia ad Adriano Sofri, anch'egli collegato come Bompresmi alla vicenda dell'omicidio del Commissario Calabresi.*

quelli designati dalla Consulta nel caso Bompressi. A parere di chi scrive, la Consulta avrebbe agito con il fine di spoliticizzare la detta prerogativa e di ancorarla a dei presupposti legittimanti di natura costituzionale, dato che negli ultimi anni si erano registrati numerosi casi di scontro politico tra Quirinale e Ministro della Giustizia di una certa gravità e la leale collaborazione tra poteri, che aveva sorretto molto bene la prassi tra i due organi costituzionali, era risultata di sempre più difficile fattibilità. Da qui la necessità sul profilo soggettivo, secondo la Consulta di dover conferire detta prerogativa in via esclusiva al rappresentante dell'unità nazionale, quindi organo *super partes*, mentre, sul piano oggettivo, di stabilire che le ragioni di tipo umanitario andrebbero ricavate in via interpretativa dal combinato disposto degli artt. 2 e 27, comma terzo Costituzione. Precisando su quest'ultimo punto, la grazia non potrà mai costituire uno strumento volto ad attuare fini politici come quelli di natura penitenziaria (come la prassi degli anni '70 ha dimostrato) o come strumenti di censura nei confronti dell'operato della Magistratura per porre rimedio a situazioni inique, ma solo “[...] a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l'adozione di un atto di clemenza individuale[...] in definitiva, di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., garantendo soprattutto il «senso di umanità», cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di «rieducazione» proprio della pena<sup>155</sup>.

Questa breve ricostruzione indicherebbe, quindi, i presupposti ed i canoni ai quali l'azione del Quirinale (non inteso solo nella persona del Presidente e quindi anche del Segretariato) dovrebbe ispirarsi.

Ora, come anticipato, in questa sede non si disquisirà della compatibilità o meno di detta pronuncia sul piano della forma di governo parlamentare, ma si cercherà di esaminare l'evoluzione della costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della Giustizia e di poter cercare di apprezzarne gli effetti più diretti nella nuova interpretazione costituzionale del potere di grazia e del suo peso negli equilibri della forma di governo.

---

<sup>155</sup> Corte cost., sent. 18 maggio 2006, n.200, punto 6 Considerato in diritto

Come si è già accennato, con il decreto presidenziale n.1 del 2006 del 31 maggio di quell'anno il Presidente Napolitano ha costituito l'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della Giustizia. La struttura è interna all'organigramma del Segretariato, è un ufficio "variabile", di diretto supporto all'operato del Presidente, diretto da un suo Consigliere e composto al suo interno da tre comparti. Un comparto dedicato alle domande di Grazia, uno dedicato ai rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura ed alle istanze dei cittadini in tema di giustizia ed infine un comparto deputato al monitoraggio e all'istruttoria sui disegni e progetti di legge in materia di giustizia.

Il Comparto Grazie è l'ufficio deputato ad adempiere alle indicazioni della Consulta nella sentenza sul caso Bompressi: a capo di esso è presente un magistrato ordinario, collocato fuori ruolo, e alle sue dipendenze egli potrà contare di tre unità di personale amministrativo di riferimento. Esso assume in sé numerosi compiti e sono così elencati sulla scorta di dossier pubblicati sul sito *internet* del Quirinale<sup>156</sup>:

- a) esame sia delle domande (o proposte: art. 681 comma 3 c.p.p.) di grazia o commutazione delle pene pervenute al Capo dello Stato sia delle comunicazioni che il Ministero competente (Difesa o Giustizia) invia alla Presidenza della Repubblica in relazione a quelle che a esso sono state presentate;
- b) ricerca di eventuali precedenti e fascicolazione delle pratiche;
- c) trasmissione al Ministero competente delle domande o proposte pervenute al Capo dello Stato, perché di esse si avvii la istruttoria;
- d) richiesta al Ministero di assicurare priorità alla istruttoria di domande o proposte che prospettano situazioni obiettivamente meritevoli di trattazione urgente;
- e) richiesta di notizie al Ministero sullo stato della istruttoria quando sono decorsi otto mesi dalla trasmissione della domanda o proposta;
- f) esame e valutazione delle "proposte" formulate dal Ministro all'esito della istruttoria ed eventuale richiesta di integrazioni;
- g) predisposizione della Relazione da inviarsi al Capo dello Stato per le sue determinazioni;

---

<sup>156</sup> "La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia e la organizzazione del Comparto Grazie" - Dossier informativo pubblicato su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

- h) comunicazione al Ministero delle determinazioni del Capo dello Stato;
- i) tenuta e aggiornamento dell'archivio (cartaceo e informatico) con elaborazione ed esame dei dati sul numero e le tipologie delle determinazioni del Capo dello Stato;
- j) studio delle problematiche attinenti all'istituto della grazia e, in rapporto con gli uffici ministeriali, individuazione di prassi che consentano la tempestiva definizione delle pratiche e il rispetto delle esigenze di riservatezza e trasparenza.

Secondo parte della dottrina questa costituzione rappresenterebbe una sorta di dichiarazione di intenti<sup>157</sup>, ma in realtà è un fedele allineamento ai principi stabiliti dalla Consulta: se permane in capo al Ministro la possibilità di istruire le cause, il Quirinale in quanto titolare dell'ultima parola in merito deve dotarsi di strutture specializzate tecnicamente e politicamente in modo da consentire al Capo dello Stato di poter prendere la decisione finale. Le competenze sono di vario numero e di varia natura: fanno riferimento sia ad ambiti che si potrebbero definire *intra moenia Quirinalis* come e sia *extra moenia Quirinalis*, alle lettere a, c, d, e, g dell'elenco di cui sopra, dove le prime fanno riferimento al rapporto di dipendenza che lega i membri del Segretariato al Presidente, mentre le seconde riguardano i rapporti di leale collaborazione da tenere con il Ministero della Giustizia e con l'Autorità Giudiziaria.

## ***2. La fase istruttoria del procedimento per la concessione della grazia***

L'istruttoria per la concessione della grazia ha una morfologia bifasica: da un lato, permane in capo al Ministero della Giustizia, sulla scorta delle indicazioni della Consulta, il dovere di procedere a raccogliere tutti i dati necessari al Presidente per poter decidere, mentre da un altro lato la domanda istruita verrà sottoposta ad un nuovo scrutinio da parte del Comparto Grazie, il quale porterà la domanda allo scrittoio presidenziale per la decisione finale. La prima istruttoria, che è quella ministeriale è disciplinata dall'art. 681 c.p.p. ed al suo interno essa prevede diversi *step* prima

---

<sup>157</sup>DONATI G., *L'esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n.200/2006 della Corte costituzionale*, Studium Iuris, 2008, n.8, CEDAM, 781.

dell'inoltro al Ministro a seconda che il condannato sia o non sia in uno stato di detenzione o sottoposto a misura di sicurezza. Se il condannato è detenuto, la domanda avrà la doppia istruttoria del magistrato di sorveglianza e del parere del procuratore generale presso la Corte d'appello, i quali invieranno pareri ed osservazioni al Ministro. In caso di condannato non detenuto o internato occorre solo il parere del procuratore generale<sup>158</sup>. Le autorità giudiziarie chiamate al concorso nell'istruttoria non svolgono un'attività riconducibile alla natura giurisdizionale in quanto, secondo la giurisprudenza di legittimità, non sia presente alcun potere decisorio ma solo di raccolta di elementi utili alla decisione che è deputata ad altri organi<sup>159</sup>. La Consulta con ordinanza n. 382 del 1991 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità degli art.681 c.p.p. e 66, comma 9 della l. 663 del 1986 nella parte in cui provvederebbero a porre il magistrato di sorveglianza in una situazione di inferiorità nei confronti del Ministro. La Corte nel dichiarare l'inammissibilità ha sottolineato questo aspetto della natura non decisoria del magistrato ma solo di un parere in funzione non giurisdizionale<sup>160</sup>.

La domanda pervenuta al Ministero della Giustizia è curata dall'Ufficio I, Affari normativo, internazionali e Grazie della Direzione Generale della Giustizia Penale. La questione inerente alla natura di detta attività istruttoria è stata esaminata dalla giustizia amministrativa sempre con riferimento al caso Bompressi e ha dato alcune indicazioni significative. Su istanza dei congiunti di Ovidio Bompressi si ricorreva il TAR del Lazio in quanto si contestava l'assenza di un diritto di accesso ai documenti e di informazione sulle risultanze del corso e del risultato dell'istruttoria della domanda in Ministero e x art. 222 e ss. della l. 241 del 1990. Il giudice amministrativo statuiva che l'istruttoria ministeriale ha natura amministrativa e che i documenti in essa presenti non possono essere in toto esenti da accesso da parte degli interessati, che possono essere per l'appunto visionati con l'eccezione dei documenti esclusi per legge<sup>161</sup>. Nel giudizio

---

<sup>158</sup> GALLUCCI E., *L'esercizio del potere di grazia*, Milano, 2016, 100 e ss. Il magistrato di sorveglianza interviene solo in situazioni dove il condannato non versi in stato di libertà. Mentre in caso di reati militari la domanda verrà trasmessa anche al Ministero della Difesa.

<sup>159</sup> Cass. Pen. Sez. I, 23 ottobre 2002, n.39342, GALLUCCI E., op. cit., 105.

<sup>160</sup> Corte cost., Ord. 10 ottobre 1991, n.382

<sup>161</sup> TAR Lazio 11 febbraio 2004, n.7304. In dottrina era stata propugnata una tesi opposta secondo la quale il diritto di accesso sarebbe stato negato in quanto non rientrante in un procedimento di tipo amministrativo MENDOZA J., *Il procedimento di grazia nell'ordinamento costituzionale, processuale e nella prassi*, Doc. Giust., 1007, 1094.

di appello presso il Consiglio di Stato i giudici di Palazzo Spada hanno aggiunto che il diritto di accesso ai documenti è possibile solo nell'istruttoria ministeriale e che mai può sussistere sulle valutazioni del Ministro e sulle valutazioni successivamente effettuate dalla Presidenza della Repubblica<sup>162</sup>. Su questi ultimi si rimanda a delle norme specifiche in nome dell'autonomia normativa (art.15 Regolamento Procedure concorsuali per l'accesso all'impiego), dove è prevista la possibilità di visione dei documenti e di aggiornamenti sullo stato di avanzamento della pratica, ma ciò avviene in regimi molto più stringenti di riservatezza<sup>163</sup>.

L'istruttoria vera e propria de Comparto Grazie si basa su due presupposti: a) le indicazioni della Consulta sulle eccezionali ragioni di tipo umanitario che legittimano il provvedimento di clemenza b) la necessità a seguito dei recenti conflitti istituzionali e del tentativo di sterilizzazione politica da parte della Corte di ispirare la sua azione in adempimento al principio di leale collaborazione con il Ministro della Giustizia. Su quest'ultimo punto soprattutto sorge la necessità di porre il detto principio a perno dell'azione del Segretariato, dato che in molte parte del complesso procedimento di grazia manca una disciplina normativa o regolamentare espressa e l'unica fonte in grado di porsi come criterio di applicazione del disposto dell'art.87, comma 11 della Costituzione è la prassi<sup>164</sup>. Vi sono degli elementi rilevanti che certificano queste indicazioni.

Un elemento chiave che esemplifica questo assunto è dato dall'individuazione dei requisiti per l'ammissibilità della domanda per l'istruttoria finale del Quirinale, che sono stati individuati tramite la prassi decennale nella leale collaborazione tra il Comparto Grazie ed il Ministero della Giustizia. Prescindendo da alcuni requisiti, che

---

<sup>162</sup> Consiglio di Stato, 14 dicembre 2004, n.7960, sul punto anche COEN L. *L'istruttoria della grazia come procedimento amministrativo*, in (a cura di) BIN R.-BRUNELLI G.- PUGIOTTO A.-VERONESI P., *La grazia contesa*, 2006, 98

<sup>163</sup> Alle unità di personale non addette al Comparto Grazie è fatto divieto di accedere ai dati e alle informazioni sulle pratiche di grazie, anche se definite, salvo che l'accesso sia autorizzato dal direttore dell'Ufficio o dal responsabile del Comparto. Se richiesto, il personale del Comparto può fornire notizie, relativamente alla sola fase in cui si trova il procedimento, all'interessato o al soggetto legittimato che ha presentato la domanda o la proposta. Anche al personale del Comparto è però fatto divieto di fornire notizie su ogni altro dato o informazione presente nell'archivio e, in particolare, sui contenuti della istruttoria ministeriale, delle eventuali integrazioni richieste dall'Ufficio, della "proposta" del Ministro e delle determinazioni del Capo dello Stato. I dati e le notizie sulle pratiche di grazia sono immessi nel sistema informatico della Presidenza della Repubblica secondo procedure che ne garantiscono la riservatezza.

<sup>164</sup> GALLUCCI E., op. cit., 109 e vedi anche il dossier "*La costituzione dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia e la organizzazione del comparto grazie*" in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

si potrebbero definire di logica e necessaria esistenza come le generalità del condannato richiedente, gli estremi del titolo esecutivo, la condizione attuale del condannato (se detenuto o meno) oppure ancora la pena inflitta e la restante da scontare, la prassi tra i due organi costituzionali ha fornito indicazioni significative in merito.

Primo elemento fondamentale è sulle ragioni che hanno spinto il condannato a chiedere la clemenza presidenziale. Il punto mostra molti dei nervi lasciati scoperti dalla Consulta nel 2006 ed ha aperto le maglie dell'interpretazione alla prassi dei due organi deputati a compiere l'istruttoria. Nel combinato disposto degli art. 2 e 27, comma 3 Cost., che rappresenterebbe il movente delle eccezionali ragioni umanitarie si proibirebbe la concessione della grazia per porre rimedio a situazioni di ingiustizia nel merito della sentenza di condanna, sindacando quindi le valutazioni dell'Autorità giudiziaria. La prassi ha individuato un'eccezione a questa regola nel caso in cui la sentenza sia stata emessa da un'autorità giudiziaria straniera e la pena irrogata risulti manifestamente eccessiva o sproporzionata a dispetto delle astratte previsioni giuridiche italiane. Un altro punto riguarda le concrete modalità di commissione del delitto, dove la particolare tenuità della condotta del richiedente è un elemento che è stato ritenuto meritevole di parere favorevole da parte del Comparto Grazie e del Ministero: crimini commessi con particolare efferatezza ad esempio. In particolare, la prassi registrata ha giustificato i provvedimenti di clemenza sulla base del fatto che una reiezione di essa avrebbe contrastato con la funzione rieducativa della pena. Altro elemento valutato positivo è il comportamento assunto dal condannato durante la detenzione o la sottoposizione alla misura restrittiva della sua libertà, così come i casi in cui il condannato abbia esternato la sua richiesta di perdono o abbia provveduto sul piano civilistico a porre in essere dei risarcimenti per i danni fisici e morali alle parti offese. Una prassi interessante si è riscontrata, invece, con riguardo alle situazioni di motivazione dei provvedimenti di clemenza. La Corte costituzionale sul punto ha indicato che solo in caso di parere sfavorevole da parte del Ministro della Giustizia è necessario che il Presidente nel provvedimento di concessione della grazia indichi le ragioni per le quali ha deciso di discostarsi, mentre in caso di parere favorevole è prassi che il decreto presidenziale venga adottato senza motivazione. Si è, però, riscontrato un ricorso più frequente alla motivazione anche in casi di parere favorevole del Ministro, dove il Quirinale ha ritenuto necessario procedere alla pubblicazione delle

motivazioni della concessione della clemenza tramite comunicato o nota pubblicato nel sito *internet* della Presidenza della Repubblica.

Ruolo cruciale della prassi del Segretariato e del Ministero si è riscontrato anche con relazione ai casi di istruttorie semplificate per le domande di grazia. È stata, infatti, allestita sempre in via di prassi una procedura istruttoria in forma semplificata per quelle domande di grazia su condanna non ancora passata in giudicato, presentate da soggetti non legittimati, nei casi di decesso del condannato o su domande relative alla sostituzione della pena inflitta con una misura di sicurezza, dove l'istruttoria non è compiuta dall'Autorità giudiziaria ma solamente effettuata dal Ministero o dal solo Segretariato. In questi casi potrebbe intervenire dappprincipio l'archiviazione in funzione di filtro<sup>165</sup> può essere disposta solo per quelle domande volte ad ottenere dei benefici di tipo penitenziario come permessi, trasferimenti o revoca di sanzioni disciplinari inflitte nell'istituto penitenziario di riferimento, oppure per casi di revisione della sentenza di condanna o di rideterminazione della pena per cumuli o vincoli di continuazione. Per gli stessi motivi può essere effettuata l'archiviazione direttamente dal Comparto Grazie. In taluni casi la prassi ha arricchito il catalogo delle situazioni di filtro preventivo, ad esempio, laddove l'istruttoria risulterebbe vana per espiazione totale della pena o per breve lasso di distanza da un precedente rigetto. Questi rappresentano casi di palese estraneità della richiesta con la concessione di un provvedimento di clemenza o casi che comporterebbero aggravii che menomerebbero il principio di buon andamento dei pubblici uffici ex art. 97 Cost.

Per quanto riguarda le valutazioni finali dell'Ufficio per gli Affari dell'amministrazione della giustizia esse vengono raccolte in una relazione finale dove si dà conto delle risultanze della propria istruttoria, dei pareri del Ministro, della redazione della domanda e dei pareri espressi dal procuratore generale della Corte d'Appello di riferimento e del magistrato di sorveglianza. Nella prassi del detto ufficio della Presidenza sono stati individuati nella prassi dei vari dirigenti ed unità di questo comparto i criteri entro i quali è necessario conformare le proprie valutazioni finali.

I criteri interpretativi sono dati, secondo il dossier pubblicato sul sito internet del Quirinale, da:

---

<sup>165</sup> Corte cost., sent. 18 maggio n.200/2006, 7.2.3 Considerato in diritto

- la peculiarità umanitaria che il caso presenta (ad esempio, per la risalenza nel tempo del delitto commesso, per la età e incensuratezza del suo autore, per il contesto - “storico”, personale, familiare, - in cui si è verificato);
- il periodo di pena espiato e la fruizione eventuale di benefici penali o penitenziari;
- l’assenza di elementi dai quali dedurre l’attuale pericolosità del condannato;
- gli esiti del processo rieducativo e, specie per le domande di grazia relative a pene accessorie, l’intervenuto reinserimento sociale del condannato;
- la condotta inframuraria tenuta;
- le osservazioni delle vittime del reato o, in caso di loro morte, dei loro familiari;
- la incompatibilità delle condizioni di salute del condannato con lo stato detentivo e la inattitudine a fronteggiarne la precarietà con i benefici ordinari (penali e penitenziari)<sup>166</sup>.

Ad una prima lettura di questi requisiti si può già notare come il primo, che indica la peculiare situazione umana del condannato, sia quello di più facile interpretazione in senso estensivo e che, come si vedrà a breve, nella prassi dei primi dieci anni del nuovo regime costituzionale del potere di grazia ha sollevato alcune perplessità.

Ultimo punto da esaminare è il tema della gestione temporale e materiale dell’attività istruttoria. Esso è un potere che sorge in capo all’Ufficio grazie del Quirinale in caso di dilungamento dei tempi dell’istruttoria presso il Ministero, stabilendo in via di prassi la regola degli 8 mesi di tempo da parte delle strutture del Guardasigilli di terminarla per l’inoltro al Quirinale (in casi particolari come detenuti per gravi motivi di salute si procederà ad un sollecito in tempi decisamente più brevi). In altri casi il sollecito quirinalizio è volto richiedere delle integrazioni: essendo la competenza generale dell’istruttoria a carico del Ministero secondo le disposizioni della Consulta e il dettato dell’art.681 c.p.p., sarà quest’ultimo a provvedervi. In questi casi si procede in caso di lacune in essa, di aggiornamenti sulle condizioni di salute, sopravvenuti motivi rilevanti come l’apertura di nuove inchieste a carico del condannato o di chiamata in correo in procedimenti connessi. Nella fase terminale del procedimento a seguito della decisione finale del Presidente il Segretariato è tenuto a comunicare l’esito della procedura all’

---

<sup>166</sup> GALLUCCI E., op. cit, 118 e il citato Dossier *La costituzione dell’Ufficio per gli Affari dell’amministrazione della giustizia e la organizzazione del comparto grazie* pubblicato su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

interessato e di rendere avviso al Ministero affinché possa celermente procedere all'esecuzione di esso<sup>167</sup>.

Da questa breve disamina dei momenti salienti dell'istruttoria del procedimento di grazia si possono ricavare alcuni assunti: 1. L'attività di delibazione delle domande è suffragata da un concertato elenco di requisiti acquisiti dalla prassi dei due organi costituzionali 2. Il Segretariato acquisisce una sorta di potere direttivo e di sorveglianza sulle tempistiche e sul contenuto dell'istruttoria gestito dal Ministero 3. In via di prassi si è consolidata una, altrettanto, concertata attività di filtro su tutte le *ictu oculi* inammissibili. Dall'esame di alcuni casi offerti dalla prassi si proverà a ricavarne ulteriori in modo da inquadrare al meglio il ruolo svolto dal detto Ufficio nella finale determinazione della volontà presidenziale.

### ***3. Il Comparto Grazie dell'Ufficio per gli Affari per l'amministrazione della Giustizia nella prassi***

Nella prassi dei dieci anni successivi alla sentenza sul caso Bompressi si sono registrati alcuni significativi episodi che hanno stabilito un particolare discostamento dai dettami della Consulta nella sentenza citata. Se da un lato era stato disegnato uno statuto costituzionale della grazia, condivisibile o meno, ma comunque definito nei suoi presupposti e modalità di esercizio, nella prassi forse si potrebbe raccogliere la provocazione lanciata all'indomani della pronuncia n.200 da Massimo Luciani: *etsi sententia non daretur*.<sup>168</sup> Una rassegna di alcuni casi decisi dal Colle durante le Presidenze Napolitano e Mattarella può dare delle argomentazioni sul punto.

Il primo caso è quello della grazia concessa nel dicembre 2006, all'indomani del caso Bompressi, ad Ivan Liggi, ex agente della Polizia stradale condannato in via definitiva ad anni 9 e mesi 8 di reclusione per omicidio colposo e falso ideologico. L'agente si era reso colpevole di aver cagionato la morte sparando alla nuca del conducente di un'auto in fuga a seguito dell'alt intimato dagli agenti. La vicenda aveva causato numerose reazioni in ambito politico e da parte delle parti sindacali di Polizia, ritenendo

---

<sup>167</sup> Dà conto di queste prassi l'opera dell'attuale direttore del Comparto Grazie, Enrico Gallucci in GALLUCCI E., op. cit., 119

<sup>168</sup> LUCIANI M., *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in Corriere Giuridico n.2, 2007, 198

la sentenza sproporzionata in riferimento all'entità del fatto: oltre alle organizzazioni sindacali e a forze politiche parlamentari anche associazioni di cittadini si erano mobilitati in favore della concessione della grazia a Liggi. A seguito della clemenza, la dottrina ha sollevato rilievi critici sull'operato del Quirinale, non ravvisando le eccezionali ragioni umanitarie poste dalla sentenza n.200/2006, ma solo ragioni politiche relative a questioni di politica criminale sulla sussistenza o meno di una scriminante per questi fatti criminosi a seguito anche della forte pressione delle istituzioni e delle parti sociali e delle mobilitazioni dell'opinione pubblica<sup>169</sup>. Secondo l'attuale Direttore del Comparto Grazie, Enrico Gallucci le critiche sono infondate in quanto il condannato teneva secondo il direttore dell'istituto penitenziario di detenzione una buona condotta e stava attivamente in corso ad un programma rieducativo di libertà condizionata ex art.54 l. ordinamento penitenziario e del programma di lavoro esterno. Indicazione suggestiva è quella data sulle motivazioni politiche: secondo Gallucci esse possono considerarsi come uno dei motivi della clemenza ma non la "causa"<sup>170</sup>. Indicazione che tornerà spesso nella prassi.

Il secondo caso riguarda il provvedimento di clemenza concesso ad un gruppo di cinque cittadini italiani di provenienza altoatesina, i quali si erano resi colpevoli di alcuni fatti di sangue e di terrorismo (nell'ambito dei gruppi terroristi altoatesini che reclamavano la secessione della provincia autonoma di Bolzano). Costoro erano stati tutti condannati in via definitiva per fatti commessi a cavallo tra gli anni '60 e '70 ed avevano ricevuto come pena accessoria l'interdizione perpetua dai pubblici uffici: i condannati sono stati sempre latitanti e condannati per l'appunto in contumacia. Al momento della concessione della grazia avvenuta nel luglio 2007 di lì a poco sarebbe intervenuta la prescrizione per gli interessati e, quindi, la grazia avrebbe solo di poco tempo anticipato la cessazione della pena inflitta. Il mese precedente la concessione del provvedimento di grazia Napolitano era in visita di fatto in Austria ed alla domanda sulla sorte della clemenza per gli ex terroristi, egli dichiarava che il provvedimento di clemenza per degli individui condannati con prescrizione imminente si sarebbe proceduto alla grazia sulle pene accessorie in ragione della "[...] sensibilità e buona volontà per il

---

<sup>169</sup> MAJORANA G., *La prerogativa del potere di grazia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012, 20; SCACCIA G., *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano*, in Rivista AIC n.3, 2013, 14; CUOCOLO G., *Colle, stop ineccepibile*, Il Secolo XIX, 25 novembre 2013

<sup>170</sup> GALLUCCI E., op. cit., 182

superamento di vecchi contenziosi [...]”<sup>171</sup>. Egli faceva inoltre riferimento al caso dei terroristi condannati e graziati da Saragat nel 1970 e Scalfaro nel 1996, i quali riversavano in una situazione analoga a quelli graziati da Napolitano<sup>172</sup>. Le critiche si erano sollevate numerose da parte della dottrina che inquadrava i provvedimenti di clemenza nella sfera di atti con movente esclusivamente politico, attuativo di una politica di distensione di un’annosa questione che ha incrinato i buoni rapporti internazionali con un Paese estero<sup>173</sup>. Così come per Liggi, dove le motivazioni erano riconducibili a politiche di sicurezza interne, la replica arrivava dagli uffici del Quirinale dall’allora direttore del Comparto Grazia, Loris D’Ambrosio. Sul problema delle motivazioni legate a questioni di politica internazionale l’allora Direttore si era espresso nel senso che esse sarebbero potute al massimo rientrare tra i motivi dei provvedimenti di clemenza e non sulla “causa”: replica molto simile a quella ripresa dagli attuali dirigenti. In questo frangente D’Ambrosio specificava che per causa si si intende lo scopo oggettivo e costante della grazia mentre i motivi farebbero riferimento a situazioni di contorno, che presentano il carattere della contingenza legata all’episodio storico<sup>174</sup>.

Altro caso molto spinoso ha riguardato l’ex Direttore del quotidiano “Il Giornale”, Alessandro Sallusti, il quale si era reso colpevole del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa e per omesso controllo su articolo: condanna ad anni uno e otto mesi di reclusione e multa di 15.342 euro. La grazia aveva commutato la pena detentiva nella multa corrisposta. L’articolo non era a sua firma ma in qualità di direttore e quindi responsabile era imputabile dei reati ascrittigli: l’articolo presentava contenuti diffamatori nei confronti di un magistrato attribuendogli un fatto offensivo della sua reputazione<sup>175</sup>. La vicenda processuale aveva visto la negazione delle attenuanti generiche della sospensione condizionale della pena in considerazione, secondo la Corte di cassazione, della gravità del fatto compiuto e dell’offesa ingiustificata al

---

<sup>171</sup> Intervista a Giorgio Napolitano, Visita di Stato del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nella Repubblica d’Austria (Vienna, 26, 27, 28 giugno 2007) in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>172</sup> PISANI D, *Dossier sul potere di grazia*, 2006, Padova, 212 e ss.

<sup>173</sup> PUGIOTTO A., *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in Rivista AIC n.1, 2011, 18; MAJORANA G., op. cit., 21; SCACCIA G., op. cit. 13

<sup>174</sup> D’AMBROSIO L., *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n.200/2006 della Corte costituzionale*, Quaderni Costituzionali n.1, 2011

<sup>175</sup> MINO S., *La responsabilità penale del direttore alla luce del cd. caso Sallusti: spunti di riflessione e proposte di riforma*, Foro it., 2012, 669

magistrato e all'istituzione giudiziaria: bilanciamento quello del giudice legittimità che ritiene preclusiva la concessione dei benefici di legge per l'imputato<sup>176</sup>. Era stata successivamente concessa su istanza del procuratore della Repubblica di Milano dell'espiazione della pena in regime di detenzione domiciliare, dal quale in segno di protesta il Sallusti evadeva per poi essere tratto in arresto. Napolitano, malgrado fosse emerso il parere favorevole dell'allora Guardasigilli Paola Severino, riteneva di dover motivare la clemenza sulla base di: 1. Rettifica dell'articolo e lettera di scuse del quotidiano incriminato 2. Ricerca di un maggiore equilibrio tra rigore sanzionatorio e adozione di efficaci misure risarcitorie, espresso da una volontà politica bipartisan in seno al Parlamento sulla base delle pene detentive per i giornalisti<sup>177</sup>. La scelta presidenziale si potrebbe ricondurre al dare seguito ad un'opzione di politica criminale perseguita dal Governo e dal Parlamento, alla quale il Quirinale avrebbe dato in tal senso il suo avallo e sostegno<sup>178</sup>. Napolitano aveva fatto un indiretto riferimento ad alcune indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale aveva deciso in modo analogo su un caso di diffamazione a mezzo stampa del 24 settembre 2013, B. c. Italia. In detta sentenza la Corte di Strasburgo aveva affermato che l'inflizione di una pena detentiva oltre ad una pecuniaria nei confronti del giornalista incriminato rappresentava un'ingerenza alla libertà di espressione, che potrebbe sì essere proporzionata ad uno scopo legittimo, che è quello della tutela della reputazione ed onorabilità dell'individuo, ma che deve essere proporzionata nel senso di legittimata da circostanze eccezionali. Altrimenti sarebbe di per sé bastevole la commissione di una pena pecuniaria risarcitoria: se, però, infatti circostanze speciali ed eccezionali che rendano la pena detentiva come il deterrente più proporzionato ed efficace non sussistono, allora ecco che pena inflitta risulta sproporzionata allo scopo perseguito. Il Quirinale potrebbe aver seguito questo iter logico per giustificare la necessità di commutare la pena detentiva in quella pecuniaria. Gli ultimi casi da affrontare potrebbero essere definiti delle "grazie gemelle" anche se intercorse non allo stesso tempo e sotto due diverse Presidenze: Napolitano II e Mattarella. I casi sono quelli di Joseph Romano, colonello dell'esercito americano, Betnie Medero e Seldon Lady, cittadini americani appartenenti ai servizi segreti della

---

<sup>176</sup> Cass., sez. V, 23 ottobre 2012, n.41249

<sup>177</sup> Il comunicato è reperibile direttamente sul sito internet del Quirinale [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>178</sup> LIPPOLIS V.-SALERNO G., op. cit., 169 e SCACCIA G., op. cit., 14

CIA ed autori del sequestro dell'ex imam di Milano, Abu Omar del gennaio 2003. I detti agenti erano stati condannati in via definitiva per sequestro di persona in una intricatissima vicenda che ha visto coinvolti a livello politico il Governo, il Parlamento e la Presidenza della Repubblica, ma che a livello giudiziario ha visto pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Strasburgo in merito alla legittimità o meno dell'apposizione del segreto di stato su alcuni atti probatori prodotti in giudizio<sup>179</sup>. La vicenda fattuale aveva visto i detti agenti coinvolti insieme ad alcuni dirigenti del SISMI italiano nel sequestro dell'ex imam in quanto sospettato di essere a capo di una cellula terroristica affiliata ad Al Qaeda, responsabile degli attentati dell'11 settembre negli USA. L'operazione intrapresa rientrava nell'ambito delle cd. "extraordinary renditions", pratica che consisteva nel porre in arresto senza però i dovuti adempimenti giudiziari previsti dalla Costituzione e dalla legge, i sospettati e di trasportarli in Paesi alleati, nei quali sarebbero stati sottoposti ad interrogatorio: interrogatori che però risultavano essere atti di tortura. Il Presidente Napolitano il 5 aprile 2013 concedeva il provvedimento di clemenza nei confronti del colonello Romano sulla base di presupposti, esposti nel comunicato (anche in questo caso era stato inoltrato il parere favorevole del Ministro) pubblicato sul sito del Quirinale il 5 aprile 2013: 1. Fine della prassi delle *extraordinary renditions* sulla scorta della linea dettata dalla Presidente Usa, Barack Obama 2. Peculiarità del contesto storico del rapimento di Abu Omar, immediatamente successivo ad una linea di repressione molto dura degli Stati Uniti a seguito dell'11 settembre 2001 3. Intervenuta riforma delle norme del codice di procedura penale sulla giurisdizione italiana per i reati compiuti da militari NATO (D.P.R. 11 marzo 2013, n.77), secondo la quale il Ministro della Giustizia può rinunciare alla detta giurisdizione rimarcando un contesto favorevole al condannato. 4. Riferimento ad una situazione di "[...] di evidente delicatezza sotto il profilo delle relazioni bilaterali con un Paese amico [...]"<sup>180</sup>. Simili rilievi sono stati svolti con riferimento a Medero e Lady dal Presidente Mattarella nella grazia parziale concessa il

---

<sup>179</sup> Per maggiori approfondimenti SALVI G., *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Giur. Cost.*, 2009, 951; ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, *Rivista AIC*, 2009; VEDASCHI A., *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Cass. Penale*, 2014, 1510; PACE A. *Le due Corti ed il caso Abu Omar*, *Giur. Cost.*, 2014, 368; GIUPPONI T.F., *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero un bilanciamento impossibile)*, *Diritto Penale contemporaneo*, 2014

<sup>180</sup> Comunicato del 5 aprile 2013, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

23 dicembre 2015<sup>181</sup>. Nel comunicato di motivazione vengono ripresi i proclami di Napolitano sui rapporti bilaterali con gli Stati Uniti e con la cessazione delle pratiche di *extraordinary renditions*, mentre si specifica nel caso di Lady che la pena inflitta in Italia sarebbe sproporzionata rispetto a quella infliggibile negli Stati Uniti.

Su questi casi sono intervenuti in modo critico la dottrina ed una pronuncia della Corte di Strasburgo nella sentenza del 23 febbraio 2016, Nasr e Ghali c. Italia, dove l'ex *imam* ha contestato la violazione di numerosi obblighi procedurali nell'accertamento giudiziario dei fatti oltre che della violazione alla propria libertà personale della CEDU contro lo Stato italiano. La prima ha evidenziato come nei casi citati la presenza di motivazioni esclusivamente con finalità di politica internazionale, avulsa da ogni riferimento alle eccezionali ragioni umanitarie del caso Bompressi: certificate anche dai due comunicati del Quirinale dove il riferimento è chiaramente intellegibile<sup>182</sup>. Ma si contestava in aggiunta anche la peculiare gravità del reato graziato ed il fatto che era intercorso un breve lasso temporale tra la sentenza definitiva e la clemenza. Altra parte della dottrina ha evidenziato come sia oggettivamente difficile, a prescindere dalla giurisprudenza costituzionale, spoliticizzare l'atto di clemenza che ne è "inevitabilmente intriso" e che malgrado siano sussistenti ragioni di ordine politico-istituzionale o di logica ordinamentale molto simili a quelle che potrebbero porre in essere un rinvio delle leggi, limitandone "[...] le potenzialità applicative [...]". Altra dottrina ha invece avallato l'operato del Capo dello Stato, dando conto che la situazione era del tutto riconducibile alla tutela del principio della ragion di Stato, per cui il Quirinale avrebbe ben operato per assicurarne la garanzia<sup>183</sup>. La Corte di Strasburgo si è altresì interessata dei detti episodi, censurando fortemente l'operato del Presidente e definendolo concorrente alla violazione degli obblighi procedurali dello Stato italiano nei confronti del perseguimento in sede penale dei reati commessi in violazione degli artt. 3, 5 e 8 CEDU verso Abu Omar. Secondo il giudice sovranazionale la concessione delle grazie ai cittadini statunitensi avrebbe contribuito a conferire loro una sostanziale

---

<sup>181</sup> Comunicato 23 dicembre 2015, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>182</sup> PUGIOTTO A., *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in Rivista AIC n.2, 2013, SCACCIA G., *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2014.

<sup>183</sup> LIPPOLIS V.-SALERNO G., *op. cit.*, 169 e ss, BORDIN M., *Dibattito post-natalizio sul potere di grazia del Presidente della Repubblica*, Il Foglio, 30 dicembre 2015 con opinioni di Ceccanti ed Azzariti.

impunità di fronte a gravi e comprovate violazioni della Convenzione<sup>184</sup>. La “replica” del dirigente del Comparto Grazie è arrivata anche su questi episodi dove ha sottolineato come anche in questo caso occorrerebbe scindere tra motivi e causa sul piano della contingenza o meno della loro natura e che la presenza di una pena avrebbe compromesso sul piano umanitario una sua rieducazione dato che sarebbe stata sproporzionata sulla scorta del mutato contesto politico di riferimento: la linea è quella tracciata dalla Corte di Strasburgo sul tema delle pene detentive contro i giornalisti. Per concludere brevemente su questa parte, la prassi dell’Ufficio per gli Affari dell’amministrazione della giustizia in questi casi di particolare complessità dimostra indirettamente come il ruolo dell’Ufficio sia determinante nel contribuire alla determinazione della finale volontà presidenziale sul punto. Le autorevoli opinioni di due dirigenti del Comparto Grazie come Loris D’Ambrosio ed Enrico Gallucci hanno dimostrato come il procedimento per la concessione della grazia *intra moenia Quirinalis* sia estremamente complesso e che la decisione finale del Capo dello Stato sia strettamente legata con le valutazioni dell’Ufficio ed *extra moenia* con quelle del Ministro e delle autorità giudiziarie intervenute. In particolare, si preme solo segnalare in questa sede, salvo poi approfondire il tutto nelle conclusioni del presente capitolo, che è nelle testimonianze esaminate sulla reinterpretazione dei presupposti costituzionali alla concessione della grazia, da cui si ricava indirettamente il contributo attivo del Segretariato, che si può meglio apprezzare la presenza di un decisivo apporto alle definitive determinazioni del Quirinale sull’esercizio della detta prerogativa.

---

<sup>184</sup> MARIOTTI M., *La condanna della Corte di Strasburgo contro l’Italia sul caso Abu Omar*, Diritto Penale contemporaneo, 23 febbraio 2016

### ***Considerazioni finali: All'interno dell'enlargement presidenziale***

Le risultanze acquisite possono essere catalogate sotto due profili: 1. Attività con rilevanza *intra moenia Quirinalis* 2. Attività a rilevanza esterna *extra moenia Quirinalis*. Alla prima categoria possono essere ricondotte tutte quelle attività come l'istruttoria sulle singole leggi o atti aventi forza da promulgare, l'attività di costante monitoraggio e di studio sugli *itinerari legis* presso le Camere e presso il Consiglio dei Ministri, l'istruzione delle domande e richieste di grazia: tutte quelle attività volte all'unico scopo di rendere il Presidente edotto e costantemente informato dell'attività degli organi di indirizzo politico. Viceversa, alla seconda categoria possono ascrivere tutti quegli atti, adoperati dalle unità che compongono il Segretariato, volti a creare canali di comunicazione politica ed istituzionali riservati o tendenzialmente tali con gli organi di indirizzo (Governo principalmente) ed a gestire sul piano tecnico tutte le questioni giuridiche più critiche; in aggiunta l'obiettivo è stato quello di creare "diplomaticamente" in via di prassi delle norme convenzionali sul piano politico-istituzionale volte a gestire nel modo più fluido ed efficiente la leale collaborazione tra gli organi costituzionali.

Le attività *intra moenia* hanno avuto l'effetto, come sopra ricordato, di avere reso la persona del Presidente costantemente aggiornata e vigile sulla quasi totalità delle questioni politiche ed istituzionali all'interno del raccordo Parlamento-governo e all'interno dell'opinione pubblica. È, come si è visto, un'attività risalente dalla Presidenza Einaudi e invalsa per tutti gli inquilini del Quirinale. Essa farebbe capo, sul piano astratto, ad un profilo del più generale potere comunicativo del Capo dello Stato, così come detto da autorevole dottrina: il potere di "informarsi"<sup>185</sup>. Questo potere di informazione interna non è detto che sia volto a prodursi anche negli altri due profili che questa dottrina ha delineato: il potere di persuasione e di esternazione. Questi ultimi due profili sono due variabili, mentre il potere di informarsi è una costante: i primi due, infatti, attengono alla sensibilità istituzionale del Capo dello Stato, alla sua *expertise* e sono l'immediato riflesso del principio della monocraticità della carica. È il Presidente a decidere autonomamente se esternare su una determinata questione o se porre in

---

<sup>185</sup> MORRONE A., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, Rivista AIC n.2, 2013, 3; MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e messaggio*, in Arch. Giur., 1957, *Esternazioni presidenziali ed informazioni presidenziali*, in Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, 1974, 1489 e ss., D'ORAZIO G., op. cit., 200 e ss.

essere una *moral suasion* in via riservata in prima persona o tramite il Segretariato. Mentre il potere di informarsi è una costante nella prassi interna del Quirinale che ha accompagnato ogni singola Presidenza, proprio perché era stata da subito bene chiara in Einaudi e nei suoi successori l'idea che il Capo dello Stato fosse, mutuando dall'o.d.g. Perassi<sup>186</sup>, il fattore di prevenzione delle degenerazioni del parlamentarismo e perciò era fisiologico che durante il suo settennato egli fosse costantemente aggiornato su tutti gli sviluppi e dinamiche politico-istituzionali. Chiaramente con il passare degli anni e con il mutare del contesto politico-istituzionale di riferimento essa si è venuta a modularsi a seconda degli eventi, ma il principio fondante di rendere il Capo dello Stato edotto su ogni questione è rimasto intatto.

Quali le conseguenze di ordine costituzionale di questa prassi? Si può affermare che l'effetto più diretto di questa prassi costante sia stato quello di incidere su due aspetti<sup>187</sup>: a) nell'utilizzo degli altri profili del potere comunicativo del Presidente, poiché la possibilità di rimanere informato su ogni questione ha di fatto aumentato le possibilità del Presidente di porsi come interlocutore istituzionale privilegiato per affrontarle pubblicamente in esternazione o privatamente in attività di persuasione con gli organi di indirizzo e l'opinione pubblica; b) sotto il profilo dell'*imperium* presidenziale, laddove cioè il Capo dello Stato è dovuto formalmente intervenire ed avvalersi di una delle sue prerogative tipiche ( migliore è infatti l'*input* su una determinata questione da risolvere, migliore sarà l'*output* finale nell'espletamento effettivo di una funzione costituzionalmente prevista). Se il profilo a può risultare scontato, dato che è norma logica e di buona amministrazione per qualsiasi tipo di organo istituzionale o comunque per il membro apicale di qualsiasi apparato pubblico procedere in tal senso, la lettera b merita di essere ulteriormente sviluppata per le sue importanti implicazioni.

---

<sup>186</sup> Atti Assemblea Costituente, 4 settembre 1946, II Sottocommissione, dove è noto l'inciso che delibera l'indirizzo generale dei lavori dell'Assemblea sulla forma di governo adottata: "La seconda sottocommissione [...], ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo".

<sup>187</sup> MORRONE A. op. cit, 4, PELLIZZONE I., op. cit., 209, CROSA E., *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, DOGLIANI M., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in (a cura di) LUCIANI M.-VOLPI M., *Il Presidente della Repubblica*, 1997 238 ess. e GORLANI M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012, 347

Per arrivare a determinare nel concreto in che modo l'*imperium*, segnalato alla lettera b di cui sopra, presidenziale si inserisca entro le giuste coordinate dommatiche, occorre fare riferimento all'attività *extra moenia Quirinalis* del Segretariato e per farlo si può partire dalla testimonianza resa da due dei Presidenti che hanno più creduto in questo *modus operandi*: Einaudi e Ciampi. Il primo nel suo libro, *Lo scrittoio del Presidente*, ha affermato a chiare lettere che tutte le relazioni esterne tessute da lui e dai suoi collaboratori sono state volte ad instaurare una proficua collaborazione con gli organi di indirizzo politico<sup>188</sup>. Il secondo, in un'intervista rilasciata al Corriere della Sera un anno dopo la fine del suo settennato, ha utilizzato, riprendendo Einaudi, due parole chiave: "consuetudine" e collaborazione<sup>189</sup>.

Per tradurre sul piano astratto i riferimenti dei due Presidenti, si può affermare che nelle loro intenzioni per il termine consuetudine si è fatto improprio riferimento ad una serie di meccanismi convenzionali, mentre per collaborazione si è fatto probabilmente riferimento al metodo che si incarna nei canoni del principio di leale collaborazione<sup>190</sup>. Questi meccanismi convenzionali possono ricondursi al profilo del potere comunicativo della persuasione morale, mentre resta da capire se dalle risultanze emerse si è rimasti entro i confini costituzionali o meno e per farlo bisogna precisare i contenuti del principio di leale collaborazione.

Il principio citato ha origini molto antiche ma una categorizzazione sul piano giuridico più "recente": esso trova le sue prime teorizzazioni dogmatiche in Germania tra Ottocento e Novecento, entrando come canone fondamentale del sistema di forma di stato federale tedesco ed è rimasto una costante sin dall'unificazione della Germania bismarckiana sino alla riunificazione al termine della Guerra Fredda<sup>191</sup>. Nato come principio politico, collante delle esperienze di unificazione nel corso dei secoli dei futuri *Länder* tedeschi, è divenuto un canone giuridico proprio per la sua pervasività e

---

<sup>188</sup> EINAUDI L., op. cit., 1956, XIV e ss.

<sup>189</sup> BREDA M., *La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi*, 2006 e *Ciampi e l'accusa di Berlusconi: gli consiglieri di evitare cambi*, in Corriere della Sera, 10 marzo 2007

<sup>190</sup> BIN R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, Riv. Dir. Cost., n.2, 2001, 10 e ss., CAMERLENGO Q., *Il principio di leale collaborazione*, Dig. Disc. Pubbl., 2015, 12 e ss., PELLIZZONE I., op. cit., 205 e ss., LUCIANI M., *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in Pol. E dir. N.2, 2009, 10 e ss.

<sup>191</sup> ANZON DEMMIG A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?* 1995, 46 e ss., CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 3356 ss.

consolidata *opinio iuris* un principio costituzionale non scritto della Costituzione tedesca entrando nell'alveo del più generale principio di "fedeltà alla Federazione" (*Bundestreue*). Teorizzazione rinvenibile principalmente nel 1916 da parte della dottrina tedesca con particolare riferimento all'opera di Smend<sup>192</sup>. Ora, per quanto queste teorizzazioni si fossero riferite al particolare patto di unione politica tra le varie entità federali in Germania e di fedeltà al *Reich* all'inizio del Novecento, l'opera di Smend presenta alcune indicazioni di principio cruciali che hanno influenzato l'applicazione del detto principio anche in altri ambiti della sfera pubblica e riferibili in un secondo momento anche a tutti gli altri ordinamenti liberal democratici.

Secondo Smend il principio ha operato nel corso della storia istituzionale del Reich tedesco come norma metagiuridica che nel tempo ha consentito laddove il dettato costituzionale fosse stato scarso di regolare ed orientare l'azione dei soggetti politici ed istituzionali nei loro rapporti inter-organici: secondo autorevole dottrina si è elevato ad una sorta di canone di buona fede come «criterio giuridico di valutazione del loro adempimento»<sup>193</sup>. Teorizzazione che ha avuto poi la sua consacrazione ad opera della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht – BVerfG*, il quale ha specificato alcuni contenuti seguendo l'impostazione generale proposta da Smend. In particolare, i giudici di Karlsruhe hanno approfondito come sul piano applicativo la leale collaborazione si inserisce entro rapporti costituzionalmente già prestabiliti e definiti, quindi solo in chiave interpretativa e accessoria per definire al meglio quale sia la modalità d'esercizio delle competenze costituzionali in gioco<sup>194</sup>. Rimane comunque un preciso dovere imperante per tutte le parti in gioco che fungerebbe da argine agli eventuali arbitri dettati dall'egoismo politico: come specificato successivamente dalla Corte di Karlsruhe e dalla dottrina tedesca il controllo è vincolato sull'eventuale arbitrio ad una sfera vicina al controllo di ragionevolezza che non implichi quindi uno scrutinio delle ragioni politiche che hanno portato ad un determinato atto o comportamento.

---

<sup>192</sup> Così come riportato da ANZON DEMMIG A., op. cit., 48, PALERMO P.- WOELK J., *Germania*, 2005, 48; SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, trad. it., 1988 e in senso in parte conforme anche BAUER H., *Bundestreue: the Main Principal of German Federalism in* [www.kazanfederal.ru/en/actions/konfer5/doklad1/](http://www.kazanfederal.ru/en/actions/konfer5/doklad1/)

<sup>193</sup> ANZON DEMMIG A., op. cit., 56; GROPPI T., *Il federalismo*, 2004, 32 e ss.

<sup>194</sup> Si riportano gli estremi citati dall'Autrice ANZON DEMMIG A., op. cit., 52-53, BVerfGE 13, 54 (75 ss.) del 21 maggio 1952, mentre sui limiti BVerfGE 4, 115 (140 e ss.) del 1 dicembre 1954

Per le ragioni, per così dire, storiche che si sono brevemente viste l'analisi sulla leale collaborazione nel nostro ordinamento deve mutuare da questi tratti ricavati dall'ordinamento tedesco ed è per queste ragioni anche che il problema attiene più che altro al rispetto o meno del principio della separazione dei poteri, essendo la leale collaborazione una declinazione di esso. In base a ciò che si è fino ad ora visto, infatti, si può meglio specificare che la leale collaborazione è il rovescio della separazione dei poteri nel senso che laddove siano presenti forme di contatto tra due poteri sulla base del fatto del “necessario movimento delle cose, sono costretti ad andare di concerto”<sup>195</sup>. Entra in gioco, quindi, quando gli organi costituzionali nelle loro dinamiche in adempimento ai fini per cui sono preposti vengono necessariamente a contatto con gli altri poteri ed è necessario, affinché l'ordinamento costituzionale funzioni che collaborino proficuamente entro i limiti delle proprie sfere di competenza tipizzate in Costituzione o dalla legge<sup>196</sup>. Per questa ragione, questo principio non rappresenta altro che nella sua prospettiva “dinamica” il fondamentale canone del costituzionalismo liberal-democratico che è la separazione dei poteri. Per comprendere, quindi, se una interrelazione tra organi costituzionali è nei limiti di questo principio occorre guardare in uno *step* successivo al caso concreto e a chiarire, così come specificato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza su di esso, se è presente un corretto bilanciamento delle esigenze opposte tra i due poteri<sup>197</sup>. In altri termini, il risultato di questo bilanciamento deve, altresì, rispettare la cornice costituzionale di riferimento e in quegli ambiti, come quelli sui poteri del Capo dello Stato o più in generale sulla forma di governo, dove la cornice legale-costituzionale è suscettibile ad essere interpretata ed integrata dalla prassi, la leale collaborazione si pone come criterio interpretativo e talvolta integrativo di quella regola. Se così non fosse, non si avrebbe una integrazione della regola ma una violazione della leale collaborazione e si

---

<sup>195</sup> MONTESQUIEU, *L'esprit de lois*, I, lib. XI, cap. VI (tr. it. di B. Boffito Serra), 1989, 318.

<sup>196</sup> AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 120 ss., CERRI A., *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1992, 5, MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *NN.D.I.*, XIII, Torino, 1966, 483 ss

<sup>197</sup> La sentenza in questione è la n.225 del 2001, definita anche “Sentenza Previti”, in quanto si trattava della decisione su un conflitto di attribuzione inter-organico per menomazione sollevato dal Giudice per le indagini preliminari di Roma nei confronti della Camera dei Deputati sul cd. “legittimo impedimento” dell'On. Previti a presenziare alle udienze di alcuni procedimenti penali a suo carico VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte*, Milano, 1999, 231, BIN R., *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, 29 e ss., BRUNELLI G., *La sentenza Previti: una decisione «ritagliata» sul caso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001

passerebbe ad un indebito squilibrio dell'assetto della ripartizione dei poteri<sup>198</sup>. A queste considerazioni di merito sul principio di cui sopra è necessario affiancare i principi desumibili nella giurisprudenza costituzionale con la notissima sentenza n.1/2013 della Consulta sul conflitto di attribuzione tra la procura di Palermo ed il Presidente Napolitano in merito all'utilizzabilità processuale delle intercettazioni telefoniche anche casuali riguardanti il Capo dello Stato. La vicenda è molto nota alle cronache costituzionali ed alla dottrina per aver inserito un tassello giurisprudenziale cruciale alla definizione della posizione costituzionale effettiva del Capo dello Stato nel nostro ordinamento<sup>199</sup>. Per ciò che attiene al campo di indagine prescelto si fa riferimento ad alcuni incisi, dove la Corte afferma che il Capo dello Stato “[...] deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono[...]”. Di conseguenza, sarebbe necessario “[...] che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato [...]”. La Corte accoglie, così, il ricorso presentato dal Capo dello Stato statuendo che “[...] le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite [...]”. In sintesi, si desume che la *moral suasion* oltre che componente fondamentale di un atipico potere comunicativo presidenziale è attività strumentale ad adempiere ai fini di

---

<sup>198</sup> In questi termini si è espressa la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata sul punto Corte Cost. n. 403/1994, n.87 e 88/2012 con nota di GIUPPONI T.F., *Ancora sui reati ministeriali: i casi «Berlusconi» e «Mastella» davanti alla corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione*, GiC, 2012, 1292 ss.

<sup>199</sup> CERRONE A., *Presidente della Repubblica e magistratura: conflitto o leale collaborazione?* nella *Rivista telematica* dell'AIC, 4, 2012, CAMERLENGO Q., op. cit., 12 e ss.

magistrato di influenza entro cui la posizione costituzionale del Presidente si colloca<sup>200</sup>, ma che il suo *output* deve essere valutato secondo i canoni sopra citati della leale collaborazione; poiché solo tramite questo canone in un'attività così informale, variabile, atipica e connaturata nell'ambito del concerto con gli altri organi costituzionali si potrebbero conferire intellegibili limiti di natura costituzionale. Queste sono le indicazioni sul piano astratto entro le quali il Presidente tramite il Segretariato potrebbe muoversi.

Sulla base di queste considerazioni e guardando ai casi concreti esaminati, si può affermare da un lato che l'intento dei Presidenti e dei suoi vari collaboratori del Segretariato è stato sicuramente apprezzabile, poiché ha rappresentato sicuramente il lubrificante, il grasso che ha fatto scorrere gli ingranaggi della forma di governo, rientrando sotto questo profilo pienamente nei canoni e nei presupposti della leale collaborazione. Ciò è avvenuto con l'opera di prevenzione dei conflitti e di risoluzione tempestiva sul piano diplomatico di possibili frizioni e blocchi istituzionali sul tema del rinvio delle leggi, dove si è proceduto per vie di persuasione informale per prevenire rotture e disfunzioni in sede di rinvio<sup>201</sup>. Come esempio si potrebbe prendere il costante sviluppo della prassi di contatti ed incontri formali tra Segretariato ed uffici tecnici del governo in modo da risolvere i punti più critici dal punto di vista della legittimità costituzionale dei disegni di legge, così come è stato talvolta fatto con i Presidenti delle Camere o i capo-gruppi parlamentari. Risulta altresì apprezzabile come da incontri finalizzati esclusivamente alla correzione dal punto di vista tecnico-giuridico dei provvedimenti legislativi si sia arrivati a stabilire dei canali di comunicazione in via riservata anche per il dialogo politico, per implementare il processo di neutralizzazione dei conflitti politici e di prevenzione di eventuali paralisi decisionali: quest'ultimo

---

<sup>200</sup> CECCANTI S., *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, Forum Quaderni costituzionali, 2013, GRISOLIA M.C., *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, Forum Quaderni costituzionali, 2013, ANZON DEMMIG A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, Giur. Cost n.1, 2013, AINIS M., *La sentenza della Consulta è un lascito al presidente che verrà*, in Corriere della Sera, 16 gennaio 2013

<sup>201</sup> BALDASSARRE A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in Rivista AIC n.1, 2010, BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., *Il Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti Convegno Messina 25, 26, 27 ottobre 1984, 1985, 27 e ss.

punto si è riscontrato sin dalla Presidenza Pertini, ma si è concretizzato nella sua valenza di via deflattiva del contenzioso politico con Ciampi e Napolitano. Come esempio può essere addotto nel caso della grazia sia nelle prassi sulla ricerca di requisiti comuni tra Comparto Grazie e Ministero sull'ammissibilità della domanda e sugli scambi informativi preventivi in ordine all'astratta concessione della grazia si sono raggiunti questi risultati positivi in maniera molto netta.

D'altro canto, dalla dottrina sono state riscontrate sul piano degli effetti conseguenziali di queste prassi delle problematiche di un certo rilievo: a) marginalizzazione delle Camere; b) rischio di eccessiva co-partecipazione nel senso di co-legislazione da un lato e di sconfinamento dallo statuto costituzionale della grazia, da un altro lato; c) offuscamento dei confini della responsabilità presidenziale ex art.90 Cost. Sulla lettera c ci si soffermerà nel prossimo capitolo, mentre sulle prime due possono farsi alcune considerazioni<sup>202</sup>.

Il primo punto rappresenta uno degli annosi aspetti patologici del nostro parlamentarismo, che però non può categoricamente trovare nella prassi del Presidente e tantomeno di quella dei suoi collaboratori la sua ragion d'essere. Innanzitutto, si può affermare agevolmente che è connaturata nell'idea stessa di forma di governo parlamentare il diretto e più frequente contatto tra Monarca e governo piuttosto che con il Parlamento. Secondo la lezione di Walter Bagehot, l'elemento che più caratterizza il parlamentarismo inglese, archetipo dei modelli parlamentari tra cui il nostro, è la fusione tra il potere legislativo ed esecutivo per cui il *Cabinet* ne diventa tessuto connettivo: il Monarca è quindi chiamato nell'attività di dialogo e di interlocuzione istituzionale ad instaurare prevalentemente i propri rapporti con il Gabinetto, benché non sia più titolare del potere legislativo e dell'esecutivo se non per alcune prerogative<sup>203</sup>. Basti, poi, pensare al fatto che il Capo dello Stato è titolare formalmente della maggior parte delle nomine e degli atti imputabili agli organi costituzionali e che per ogni suo atto ex art.89 è prevista la controfirma da parte del ministro

---

<sup>202</sup> PANEBIANCO M., *Gli atti di co-legislazione*, 2012, 122 e ss., PELLIZZONE I., op. cit. 212 e ss., PUGIOTTO A., *Veto players e dinamiche istituzionali nella vicenda del lodo Maccanico*, in Quad. Cost. n.2, 2004, 266, FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica: la prassi nel sistema bipolare*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F., *La prassi degli organi costituzionali*, 2008, 93, ZANON N., *La Costituzione fatta dai giornali*, Il Giornale, 7 novembre 2005

<sup>203</sup> BAGEHOT W., *La costituzione inglese*, trad. it. Di Sonia Pastorino, Bologna, 1995, 100-101

“competente”<sup>204</sup> Queste indicazioni sarebbero già di per sé bastevoli a spiegare quanto le occasioni di contatto diretto ed indiretto tra Quirinale e governo siano innumerevoli e di come sia connaturata nell’istituto della controfirma l’idea stessa che a mote di un processo sull’esercizio di un potere presidenziale anche solo formalmente esistano profili di leale collaborazione. Casomai si potrebbe affermare che le prassi della Presidenza della Repubblica siano ascrivibili ad essere catalogate come effetto di questo meccanismo patologico che trova la sua causa in altri frangenti che esulano dal Quirinale. Riflette semmai la difficoltà dell’attuale disciplina costituzionale del nostro bicameralismo, dell’assenza di limiti costituzionalizzati al potere normativo del governo e, soprattutto, alla mancanza di meccanismi di convenzioni costituzionali, capace di rendere funzionamento il circuito di indirizzo politico<sup>205</sup>.

Il secondo punto è un po' più complesso nella sua soluzione, poiché rappresenta quanto queste *conventiones ad collaborandum* siano di per sé spesso di difficile lettura. Come accennato poc' anzi, il giudizio per stabilire se si è al di fuori della leale collaborazione è da condurre caso per caso e darebbe esito negativo, laddove la presunta collaborazione non porti ad una reciproca invasione delle competenze prestabiliti costituzionalmente per ciascun organo: il caso è quello di indebita pressione da parte del Quirinale *policy maker*, che agisce per ottenere correzioni che esprimano una propria idea di indirizzo politico. Da un lato l’attività del Segretariato sul potere normativo da una disamina dei casi analizzati risulterebbe conforme ai confini costituzionali tracciati per il Quirinale nel senso che in generale si potrebbe riassumere che gli interventi degli Uffici quirinalizi si siano improntati alla ricerca dei punti di criticità dal punto di vista della legittimità costituzionale. Chiaramente, si parla di un controllo che ha inglobato nella prassi numerosi contenuti: controlli dal punto di vista del *drafting* e della qualità della legislazione, controlli dal punto di vista della logica

---

<sup>204</sup> MOTZO G., op. cit. 1489, CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigenti in Italia*, in *Stato, popolo ed illusioni e delusioni costituzionali*, 1985, 195 e ss. ESPOSITO C., *Capo dello Stato* in Enc. Dir., VI, 1960, 238 e ss., MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, 1973, 432, BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., op. cit. in SILVESTRI G., op. cit., 1985, 86 e 90, BIN R., *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della sua maggioranza*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2008, CAMERLENGO Q. *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del governo*, in 1/ Quad. cost., 2010, 35 e ss.

<sup>205</sup> BIN R., *Il Presidente della Repubblica nella topologia della forma di governo*, Rivista AIC n.2, 2013, LIPPOLIS V.-SALERNO G.M., *La presidenza più lunga*, 2016 MAMMARELLA G. CACACE P., *Il Quirinale*, 2013.

ordinamentale, oppure controlli sugli abusi in tema di decretazione d'urgenza, che sono tutte motivazioni che potrebbero essere conformi alla posizione costituzionale del Capo dello Stato<sup>206</sup>. Sta di fatto che l'intensione di questi controlli non è sfociata in indebiti tentativi di far filtrare proprie visioni puramente politiche e disancorate dai valori costituzionali<sup>207</sup>. Un punto critico che andrebbe esaminato attiene, invece, all'esercizio del potere di grazia. In questo frangente è significativo il discostamento effettuato dal Comparto Grazie e dal Capo dello Stato sui presupposti che hanno basato i provvedimenti di clemenza individuati: sembrerebbe abbastanza intellegibile come il movente principale dei provvedimenti di clemenza visti risieda in ragioni politiche che esulano dalle ragioni umanitarie individuate dalla Consulta nel caso Bompressi. Da ciò deriverebbe un discostamento dallo statuto costituzionale individuato dalla Consulta, ma la risposta non può essere univoca nemmeno in questo frangente<sup>208</sup>. Si condivide l'idea espressa da parte della dottrina per cui il Ministro della Giustizia possa opporre in caso di discostamento dai confini tracciati dalla giurisprudenza costituzionale la propria controfirma al decreto di clemenza o quanto meno instaurare una dialettica politico-istituzionale<sup>209</sup>. È un dato di fatto che questo controllo pur in presenza di evidenti discostamenti non si è verificato, come se la leale collaborazione tra i due organi si fosse assestata in via di prassi entro un'interpretazione nuova benché in contrasto con la giurisprudenza sul punto<sup>210</sup>. Il tema è molto complesso e meriterebbe riflessioni a parte, ma si vuol segnalare come l'attività del Comparto Grazie si sia

---

<sup>206</sup> GRISOLIA M.C., *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in Quad. Cost., 1992, 221, CALZOLAIO S., *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in Quad. Cost., 2006, 860 e ss., PELLIZZONE I, op. cit. 166 e ss. MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in Atti Convegno AIC 2010 "Decisione, conflitti, procedure".

<sup>207</sup> Benché si possa comunque discutere del preoccupante aumento di questi controlli in via informale con il loro culmine durante le Presidenze Napolitano, ma anche qui come per il punto precedente si entrerebbe in un'altra questione che dovrebbe esulare dalla presenza o meno del Quirinale.

<sup>208</sup> PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonello USA*, Rivista AIC n.2, 2013, SCACCIA G., *La grazia di Napolitano al colonello Joseph Romano e i limiti al potere di clemenza individuale*, [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), *Presidente della Repubblica ed ordine giudiziario nell'era di Napolitano (maggio 2006- settembre 2015)*, in Rivista AIC n.3, 2013

<sup>209</sup> PUGIOTTO A., op. cit., 2011, 11 e PALADIN, *Diritto costituzionale*, 1988, 473 Per cui risulterebbe altresì ipotizzabile un controllo sulle varie tipologie di errori: in *iudicando*, in *procedendo* ed in caso di palese discostamento dalla *ratio* giustificatrice posta in essere, in questo caso, dalla sentenza Bompressi. V. anche Corte cost., sent. n. 289/1974 sulle tipologie di errori sui quali la Corte può sindacare in sede di conflitto di attribuzione.

<sup>210</sup> Corte cost., sent. N.200/2006

incanalata per cercare la massima collaborazione ed allineamento con l'esecutivo per evitare il sorgere di nuovi conflitti potenzialmente dannosi per la tenuta istituzionale dell'ordinamento. Permane, comunque, il fatto che la prassi si discosta da uno statuto costituzionale disegnato dalla giurisprudenza costituzionale, che dovrebbe assurgere a canone interpretativo primario del potere di grazia. La via di uscita potrebbe avverarsi con un atto di diniego della controfirma del Guardasigilli ed un eventuale instaurarsi di un nuovo conflitto di attribuzione dinnanzi alla Consulta, la quale potrebbe tornare dare le giuste indicazioni su questa prassi decennale instauratasi. In sintesi, l'azione del Segretariato è risultata in generale in linea con i limiti costituzionali imposti al Capo dello Stato e anche laddove alcune criticità permangono occorre sempre far riferimento all'altro lato della medaglia e cioè agli organi di indirizzo. Per cui la risposta non è netta e soprattutto fa riferimento a questioni più complesse che implicano considerazioni di ordine sistemico e non limitate all'azione del Quirinale.

Non resta che sciogliere l'ultimo nodo di questa parte del lavoro: quali ragioni hanno portato alla sedimentazione di detti processi. Come si è evidenziato ad inizio di ogni disquisizione sulle novità apportate dalle varie Presidenze, è il contesto ad aver reso il ruolo del Segretariato determinante nell'espletamento delle funzioni presidenziale e più in generale nell'aver plasmato il complesso processo di *enlargement* presidenziale. Nel senso che si fa in genere riferimento in questo caso alla nota *golden rule* della nostra forma di governo parlamentare: laddove manchi nell'indirizzo politico di maggioranza un'azione stabile e definita, ecco che il Quirinale aumenta il proprio raggio d'azione fornendo prestazioni di unità volte a ricompattare e ripristinare l'azione politica degli organi di indirizzo. Ora, per quanto questa regola abbia costituito per gran parte della dottrina il punto di arrivo di ogni tipo di analisi scientifica sul ruolo del Capo dello Stato, essa meriterebbe alcune precisazioni ed integrazioni. Innanzitutto, affermare apoditticamente che l'*enlargement* esiste solo a causa degli spazi lasciati aperti dagli organi di indirizzo equivale a considerare solo un profilo del problema. Questa regola, infatti, *ex se* basterebbe solo a spiegare che esiste una potenziale estensione dell'azione del Quirinale, ma non che l'*enlargement* si produce effettivamente anche nell'intensione, nel riempimento effettivo e qualitativo delle voragini lasciate dalla politica. Il Segretariato nell'analisi fino ad ora condotta mostra di essere il catalizzatore effettivo della qualità dell'azione presidenziale, l'*instrumentum* effettivo di cui il

Presidente si serve e che indirizza per porsi effettivamente e qualitativamente come contropotere o magistrato, mutuando dalla definizione data dalla Consulta nel 2013 di influenza nei confronti degli organi di indirizzo politico. Chiaramente, occorre ribadire che l'azione del Segretariato è costantemente accompagnata dall'*imprimatur* preventivo del Capo dello Stato, che non risulta essere slegato dalla sua persona e dai suoi indirizzi, essendo sul punto permanente il vincolo di fiducia che deve intercorrere tra Presidente e Segretario Generale (e di conseguenza per tutti i consiglieri a capo delle varie unità). Ma sarebbe, altrettanto, errato non rimarcare quanto sul piano qualitativo il lavoro condotto dal Segretariato non sarebbe stato possibile senza personalità di come Maccanico e Gifuni, capaci di rendersi pionieri della ricerca e della sedimentazione meccanismi convenzionali nuovi nel funzionamento della forma di governo pur sotto l'egida politica ed istituzionale del Capo dello Stato.

In conclusione, dall'indagine effettuata risulta come l'organizzazione del Quirinale risulti essere un elemento di rilievo dell'effettivo allargamento presidenziale e della sua posizione costituzionale di magistrato di influenza e di prevenzione/risoluzione dei meccanismi degenerativi del parlamentarismo italiano.



### ***Capitolo 3 Sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica***

#### ***1. La natura giuridica del Ministero della Real Casa tra dottrina e giurisprudenza***

Il tema della natura giuridica dell'Amministrazione della Corona così come quella dell'attuale Presidenza della Repubblica non ha ricevuto in dottrina, salvo in pochissimi contributi, una ricostruzione *ex professo* sul piano dogmatico; così come in giurisprudenza ha ricevuto delle qualificazioni sul piano giuridico contraddittorie e non definite da un orientamento consolidato. Nel primo capitolo della presente ricerca si è fatto cenno all'organizzazione giuridica interna del Ministero in modo da provare a scorgere delle analogie nell'attuale conformazione del Segretariato Generale: nel presente capitolo si adopererà la medesima impostazione, partendo dall'analisi delle varie teorie elaborate sulla Real Casa e per cercare infine di scolpire un inquadramento della natura giuridica del Segretariato e di cogliere gli aspetti di continuità o di rottura tra le due amministrazioni al servizio dei Capi di Stato monarchici e repubblicani.

Come accennato, molto pochi furono i contributi della dottrina sulla natura giuridica del detto Ministero, mentre, invece, si ebbero numerosi i riferimenti nella manualistica del diritto pubblico e costituzionale, i quali però non hanno approfondito sul piano argomentativo il tema, limitandosi ad accennarlo. I contributi che hanno più di tutti svolto questo approfondimento sono, invece, quelli di Giorgio Arcoleo, Santi Romano e Vezio Crisafulli, i quali hanno dato ciascuno una propria lettura che ha influito notevolmente sulla successiva accezione da attribuire al Segretariato Generale.

Alla giurisprudenza, invece, è da attribuire il merito di aver in *prima facie* sollevato il problema dalla natura giuridica del Ministero e stimolato alcuni degli autori sopra citati a porre in essere le proprie riflessioni sulla questione. Tre pronunce contribuirono ad alimentare il dibattito e sono quelle della Corte d'appello di Trani nel lontano 1897, della Corte di Cassazione nel 1906 e del Consiglio di Stato nel 1942.

Il tribunale di merito pugliese ebbe modo di esplicitare che i dipendenti dell'Amministrazione del Ministero fossero da considerare dipendenti pubblici in quanto strutturati in una pubblica amministrazione diversa dalle amministrazioni dello

Stato per la specialità della Corona nell'ordinamento costituzionale statutario<sup>211</sup>. A questa pronuncia seguì una decisione in senso totalmente opposto della Corte di Cassazione, la quale optò, invece, per considerare la detta Amministrazione della Real Casa un organismo di carattere "privato". La Suprema Corte, benché avesse comunque riconosciuto che l'attività svolta da quest'organizzazione presentasse dei caratteri pubblici e demaniali, in realtà considerò che intercorresse tra il Re ed il suo personale un contratto di locazione d'opera soggetto al diritto privato ed ai regolamenti interni della Corona. Tutto ciò si sarebbe basato sul presupposto che l'uso e l'usufrutto sui beni e rendite della Corona allorquando fossero passati al Re avrebbero perso il carattere di demanialità e ottenuto il carattere di cose personali dello stesso Sovrano<sup>212</sup>. A questa tesi si oppose nettamente il Consiglio di Stato nel 1936 e nel 1942. Nel 1936 la Sezione III di Palazzo Spada con un parere affermò che i dipendenti della Real Casa andassero considerati come impiegati dello Stato e da qui affermò altresì che la Real Casa fosse da annoverarsi tra gli organi dello Stato. Ciò venne impostato sull'argomento che le funzioni svolte dalla detta amministrazione avessero una natura annoverabile tra gli interessi dello Stato come l'assicurazione del mantenimento economico e del lustro della Corona, supremo organo costituzionale dello Stato. Citando testualmente le parole del giudice amministrativo: "[...] Il buon governo di tali risorse resta, comunque, di pubblico interesse, e al medesimo provvede un'apposita amministrazione all'uopo opportunamente elevata alla dignità di Ministero [...]"<sup>213</sup>. Nel 1942, si ebbe una pronuncia in questo caso di diverso contenuto: il Consiglio di Stato statuí che si fosse di fronte non solo ad un'entità giuridica di carattere pubblico, ma altresì dotata di personalità giuridica estranea alle pubbliche amministrazioni dipendenti dall'esecutivo di Governo e connotate dal carattere dell'autarchia. Preme al momento, salvo poi vedere le simili argomentazioni sul punto della dottrina,

---

<sup>211</sup> Cfr. Corte d'appello di Trani, 19 luglio 1897, in *Rivista del diritto ecclesiastico*, 1898, 95 e ss. Ne vengono riportati alcuni stralci da OCCHIOCUPO N., op. ult. Cit., 332.

<sup>212</sup> Corte di Cassazione, Sez. I, 13 giugno 1906, in *Giurisprudenza Italiana*, 1906, 732 e ss. Si segnala che questa pronuncia stimolò il dibattito dottrinario sulla qualificazione da attribuire invece ai beni della Corona amministrati dalla Real Casa. Come già visto nel primo capitolo ci si allinea all'orientamento dominante in dottrina per il quale si farebbe riferimento a beni demaniali con vincolo di destinazione.

<sup>213</sup> Ne riporta questi stralci OCCHIOCUPO N., op. ult. Cit., 347-348

sottolineare come queste ultime decisioni si allinearono alla dottrina nei suoi primi spunti per ricostruire sul dogmatico la natura del Ministero della Real Casa<sup>214</sup>.

Il primo autore da citare è Arcoleo, il quale mosse le sue considerazioni rimarcando con fermezza il carattere pubblico della Real Casa sulla base dell'argomentazione che la funzione esplicata dalla detta amministrazione fosse di natura pubblica. Infatti, secondo Arcoleo, non potendo negare che la funzione regia sia pubblica altrettanto non si può farlo altrettanto verso il complesso di persone e cose che serve appunto alla funzione regia non possa non considerarsi pubblica: sarebbe venuto meno così il carattere costituzionale della Corona<sup>215</sup>. Sulla scia di Arcoleo intervenne Santi Romano, il quale riprese il tema del carattere pubblico ed autarchico della Corona per riaffermare che il Re, in quanto a capo dell'organo della Corona, tramite la Real Casa esercitasse delle funzioni al tempo stesso pubbliche e proprie e per queste ragioni la configurazione da dare al Ministero non sarebbe stata quella né di ente privato e né di organo dello Stato, ma bensì di un ente autarchico afferente alla Corona<sup>216</sup>.

La dottrina di Crisafulli ebbe, invece, il merito di aver svolto un primo approfondimento specifico di rilievo monografico sul tema, ampliando notevolmente il ventaglio delle problematiche e questioni insite nella detta tematica. Ad esempio, il detto autore confermò le indicazioni di Arcoleo e Santi Romano sul carattere pressoché autarchico dell'Amministrazione della Corona non potendo qualificarla espressamente come organo dello Stato, ma andò oltre, come accennato, sollevando un problema giuridico cruciale, che si vedrà essere tale anche per la qualificazione da dare al Segretariato Generale, che è quello del rapporto che intercorre tra l'Amministrazione regia e la figura del Monarca come organo dello Stato. In critica ai precedenti autori egli mosse questo rilievo, affermando che non si avrebbe mai avuta una corretta qualificazione senza aver esaminato il tipo di rapporto giuridico che intercorresse tra le due entità, definendolo come il presupposto dell'esistenza della Real Casa

---

<sup>214</sup> In generale in alcune voci enciclopediche e nella manualistica si erano avuti degli accenni generici e tutti sulla scia delle indicazioni che si vedranno a breve di Arcoleo e Santi Romano. ORLANDO V.E., *Lista civile*, in *Diritto Pubblico Generale*, 1940, 538, RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1940, 219, BISCARETTI DI RUFFIA C., *Lo Stato democratico moderno*, 1946, 388 e ZANZUCCHI E., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1941, 171.

<sup>215</sup> ARCOLEO G., *Brevi considerazioni intorno al carattere pubblico dell'amministrazione della Casa Reale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1906, 731 e ss.

<sup>216</sup> ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, 1943, 218 ed in *Principi di diritto costituzionale generale*, 1946, 209 e ss.

nell'ordinamento giuridico<sup>217</sup>. Sulla scorta di queste due indicazioni Crisafulli affermò che la Real Casa agisse in veste di “rappresentante” (e quindi dotato altresì di personalità giuridica) del Re, che sulla base delle considerazioni di Arcoleo e Santi Romano sarebbe inquadrato come soggetto autarchico. Secondo Crisafulli il caso della Real Casa rappresenta una situazione di rappresentanza istituzionale in funzione sostitutiva del Re nella gestione della dotazione, della lista civile e dei beni particolari imputando a sé la titolarità e la responsabilità giuridica di detti atti e negozi<sup>218</sup>. Sulla mancata configurazione dell'Amministrazione regia come organo dello Stato, invece, Crisafulli argomentò sulla base della considerazione che da un lato mancasse un controllo parlamentare sulla gestione della dotazione regia e sul fatto che, d'altro canto, l'attività del Ministero non fosse appunto imputabile allo Stato nella sua unità ma “nei confronti” dello Stato<sup>219</sup>.

L'aver dato conto di queste indicazioni giurisprudenziali ed opinioni dottrinarie costituisce la base per poter sviluppare quale tipo di teoria risulta valida per il Segretariato Generale. Nei prossimi paragrafi si proverà a sciogliere i dubbi sul carattere pubblico del detto apparato, della qualifica o meno di pubblica amministrazione in senso stretto e del rapporto che intercorre tra esso e l'organo costituzionale del Presidente della Repubblica: da queste risultanze si potrà arrivare ad affermare quale è l'effettiva natura giuridica del Segretariato Generale.

## ***2. Dottrina e (incidentalmente) giurisprudenza sulla natura giuridica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica***

Sono state visionate le varie teorie elaborate dalla giurisprudenza e dalla dottrina sulla natura del precedente Ministero della Real Casa e verranno riprese più in là nel corso del lavoro in quanto la loro disamina critica rivestirà carattere fondamentale per cercare di delineare i contorni giuridici dell'attuale Segretariato Generale. Per il momento occorre abbinare alle teorie sopracitate quelle elaborate sull'attuale Amministrazione della Presidenza della Repubblica per avere un quadro completo. Occorre premettere

---

<sup>217</sup> CRISAFULLI V., *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, in *Stato e Diritto*, 1943, 46

<sup>218</sup> CRISAFULLI V., *op. ult. Cit.*, 43-44

<sup>219</sup> CRISAFULLI, V., *op. ult. Cit.*, 41 e OCCHIOCUPO, *op. ult. cit.* 337

che così come per la Real Casa anche per la Presidenza la dottrina non è intervenuta *ex professo* se non in poche eccezioni, così come la giurisprudenza costituzionale e di legittimità, le quali hanno dato solo alcune indicazioni, mentre si è focalizzata maggiormente sul pur fondamentale profilo dell'autonomia normativa, domestica e contabile della Presidenza in quanto afferente ad un organo costituzionale. Ma malgrado questo stato dell'arte, è comunque possibile poter catalogare alcuni orientamenti dottrinali e giurisprudenziali che hanno portato a significative conclusioni sul piano più astrattamente dogmatico.

Per le indicazioni fornite dalla dottrina e dalla giurisprudenza si possono esplicitare tre orientamenti distinti.

Il primo si è basato sulla nota teorizzazione di Crisafulli sul Ministero della Real Casa, nella quale si era affermata la presenza di un ente dotato della personalità giuridica di tipo pubblico. Per quanto riguarda il Segretariato essa fa riferimento ad Aldo M. Sandulli e, riprendendo la prospettiva crisafulliana, ha considerato la detta struttura servente non solo come caratterizzata dalla presenza di una personalità giuridica<sup>220</sup>, ma altresì come distinta da quella dello Stato in quanto afferente ad un ente di natura autarchica e autonoma rispetto agli altri organi costituzionali. In senso analogo si è mossa la Corte costituzionale che in due distinte pronunce è pervenuta a queste considerazioni. Nelle due decisioni (sentenza n.143 del 1968 e n.129 del 1981) la Consulta ha statuito incidentalmente che il Segretariato Generale andasse qualificato come organo di natura pubblica ma estraneo alle pubbliche amministrazioni dipendenti dal Governo e dotato di una propria indipendenza ed autonomia costituzionale<sup>221</sup>.

A questo orientamento se n'è contrapposto un altro che ha rivisto in senso critico il precedente ed ha trovato molto consenso nella dottrina attuale. La teoria in questione fa capo a Nicola Occhicupo e trova il suo punto di partenza nella critica al presupposto della teoria crisafulliana che vede nella personalità giuridica e nella considerazione che

---

<sup>220</sup> SANDULLI A.M., ult. Op. cit., 165, nota 3 e, *Manuale di Diritto Amministrativo*, vol.1, 1989, 369. Più diffusamente in dottrina si sono avuti alcuni riferimenti incidentali in MORTATI C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 1975, 539, BALDASSARRE A., *Il Capo dello Stato*, in (a cura di) AMATO G.-BARBERA A., 1994, 476 e MESCHINI P., op. ult. Cit., 66.

<sup>221</sup> Sulle dette decisioni si tornerà più approfonditamente nel successivo capitolo in quanto sono da riferire sul piano generale alla qualificazione o meno dell'Amministrazione presidenziale come ente autonomo giurisdizionalmente e contabilmente. Infatti, le affermazioni della Consulta sulla natura giuridica sono appunto da considerare come meri riferimenti incidentali non essendo il motivo principale dell'intervento del Giudice delle leggi.

si è di fronte ad un'entità con carattere autarchico i caratteri fondamentali dell'Amministrazione regia e, successivamente, di quella presidenziale. Secondo Occhiocupo, la presenza di una capacità negoziale e processuale in capo alla persona del Segretario Generale non implicherebbe necessariamente la sussistenza dell'istituto della personalità giuridica; essa sarebbe, bensì, sintomatica di un particolare rapporto di tipo organico tra l'entità che è quella del Segretariato Generale e quella di pertinenza che è il Presidente della Repubblica in quanto organo costituzionale<sup>222</sup>. Per meglio esemplificare questo tipo di situazione è stato fatto dalla detta dottrina il parallelismo con le strutture ministeriali del Governo: esse, infatti, sono dotate di capacità negoziali e processuali proprie ma non sono altresì dotate della qualifica di persona giuridica e trovano la loro configurazione come organi dell'organo Governo. La formula utilizzata sulla scorta dei più recenti sviluppi raggiunti dalla dottrina del diritto pubblico è quello di "organo con legittimazione separata" e ciò sta ad indicare la sintesi tra i caratteri di autonomia dei detti organi e la comunque persistente affiliazione con l'organo a cui fanno riferimento<sup>223</sup>: l'uno organo costituzionale in posizione di sovra-ordinazione e l'altro organo statale strutturalmente inserito nel primo con spazi di autonomia nell'esercizio di proprie, tipiche e peculiari funzioni. Per il detto orientamento queste conclusioni valgono per il Segretariato Generale della Presidenza così come valevano per il precedente Ministero della Real Casa<sup>224</sup>.

Infine, vi è un terzo orientamento dottrinale che ha sviluppato e fornito alcune precisazioni alla teoria precedentemente richiamata. Quest'ultima ha svolto un altro tipo di indagine, pur basandosi e tenendo fermi i paletti posti dalla teorizzazione di Occhiocupo, ed ha, infine, elaborato alcune indicazioni corollarie ma comunque altamente significative. L'indagine svolta ha guardato maggiormente alla conformazione interna dell'organigramma del Segretariato e al peso che nel corso del tempo hanno avuto le varie unità che lo compongono. In particolare, si è constatato che l'*hard core* della natura del Segretariato risieda nella dualità di funzioni che intercorre, come già esaminato nel primo capitolo, tra gli Uffici del Segretariato, diretti dai

---

<sup>222</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. Cit., 1973, 350 e ss., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, I, 1426

<sup>223</sup> Questi riferimenti saranno ulteriormente sviluppati nei prossimi paragrafi.

<sup>224</sup> OCCHIOCUPO N. op. cit., 1973, 312 e 351

Consiglieri di nomina presidenziale, e che hanno la funzione di diretta assistenza del Presidente nell'esercizio delle sue funzioni costituzionalmente attribuite, e quella dei Servizi, che sono, invece, deputati alla gestione amministrativa della dotazione ex art.84 ultimo comma della Costituzione. Questa dualità di funzioni, sulla carta molto diverse e inconciliabili tra loro, benché trovi al sua unità giuridica nella figura del Segretario Generale che sovrintende sia agli Uffici e sia ai Servizi configurerebbe il Segretariato secondo due schemi organizzativi: da un lato, con riferimento alle unità dei Servizi si sarebbe di fronte ad un organo con legittimazione separata strutturalmente inquadrato nell'organo Presidente della Repubblica (sulla scia della teoria di Occhiocupo), mentre d'altro canto per ciò che attiene all'organizzazione degli Uffici si sarebbe di fronte ad una sorta di organo "interno" con funzioni di apparato servente del Capo dello Stato. Per questi motivi è stato coniato il termine di organo nell'organo con natura bivalve o *double face*.<sup>225</sup>

### ***3. Quale teoria per il Segretariato Generale?***

#### ***3.1. Inidoneità della teoria dell'ente autarchico e dell'ente con personalità giuridica***

Prima di dare contezza di quale ricostruzione dottrinale possa ritenersi calzante per descrivere in senso compiuto la natura giuridica del Segretariato occorre, prima di tutto, disquisire criticamente delle ragioni che inducono a non prendere a riferimento determinate concezioni rispetto ad altre.

Dal punto di vista del Segretariato Generale si ritiene che le opinioni dottrinarie che vedono nella detta struttura un ente autarchico ed un apparato dotato di personalità giuridica non siano da accogliere. Cominciando dal primo, esso è il presupposto che ha

---

<sup>225</sup> MOTZO G.-DE MARCO E.-FRANCHINI M.-ROSSI MERIGHI U., *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, 1988, 156. Un orientamento con caratteri analoghi si era riscontrato precedentemente a quest'ultimo, ALLARA B.M., *op. ult. Cit.*, 132-139. Era stato indicato da questa dottrina che il fulcro risiedesse nella dualità di funzioni, così come espresso dalla dottrina sopracitata, ma era stato altresì evidenziato come esso fosse il frutto di una dualità di organismi. Ciò nel senso che i Consiglieri presidenziali a capo degli Uffici sarebbero stati da collocare al di fuori del Segretariato in quanto non dipendenti dal Segretario ma solo dalla figura del Presidente, mentre solo i Servizi sarebbero stati configurati nella Presidenza. Teoria ampiamente criticata ma soprattutto smentita anche dal quadro normativo e regolamentare che disciplina il Segretariato: art. 1, comma 3 del decreto presidenziale n.107 del 18 aprile 2013 (presenta già dal 1985) che qualifica il Segretario generale come Primo Consigliere del Capo dello Stato. Per ulteriori specificazioni sul punto si rinvia al primo capitolo.

mosso le considerazioni di parte della dottrina (Santi Romano) sulla qualificazione da dare al Ministero della Real Casa, ma è stato ripreso anche con riferimento al Segretariato (A.M. Sandulli). Questa teoria in realtà cela in sé vari profili che non si esauriscono nel tema della natura giuridica ma che si ampliano al tema annoso dell'autonomia degli organi costituzionali nella sua accezione tricotomica di autonomia normativa, giudiziaria e contabile. Di quest'ultimo profilo se ne parlerà nel prossimo capitolo, al momento occorre focalizzarsi su ciò che attiene all'oggetto d'indagine attuale.

La teoria dell'ente autarchico con riferimento al Monarca e alla sua amministrazione trova i suoi presupposti secondo l'insegnamento di Santi Romano nel fatto che l'amministrazione da parte del Monarca della propria dotazione, Corte, casa militare e delle onorificenze reali non si potesse riferire ad un'attività di un organo dello Stato nel perseguimento di un interesse pubblico, ma solo in una proiezione propria e quindi spiegabile giuridicamente solo per il tramite dell'ente autarchico<sup>226</sup>. Benché, come già accennato, egli non si fosse espresso esplicitamente nel traslare l'autarchia del Monarca alla Real Casa, riferendosi a quest'ultima negando la natura pubblica ed anche privata, per esclusione si è interpretato che ci si potesse riferire all'autarchia regia. Tesi ripresa da Sandulli nel periodo repubblicano con riferimento al Segretariato ma con il medesimo obiettivo che era quello di dimostrare l'estraneità dell'ente Ministero e successivamente Segretariato dalla categoria degli enti od organi statali<sup>227</sup>.

Autorevole dottrina successiva ha però colto i numerosi punti deboli di una tale ricostruzione, che stesso nelle illustri opinioni di chi l'ha forgiata trova le sue critiche più decisive<sup>228</sup>. Come sottolineato dallo stesso Santi Romano: “[...] Lo Stato è sempre e soprattutto un regime, un ordinamento giuridico, una istituzione della quale il monarca, i sudditi, il territorio e le leggi non sono che elementi”<sup>229</sup>. È l'estrinsecazione

---

<sup>226</sup> ROMANO S., *op. ult. cit.*, 218 e sullo stesso orientamento si inquadrano ORIGONE V., *Provvedimenti regi e sul rapporto d'impiego*, in *Rivista Pubblico Impiego*, vol. 2, 1943, 88-89 e BISCARETTI DI RUFFIA P., *Lo stato democratico moderno*, 1946, 388

<sup>227</sup> SANDULLI A.M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, vol.3, 1950, 165 e in *Manuale di diritto amministrativo*, 1989, 369

<sup>228</sup> OCCHIOCUPO, *op. cit.*, 1973, 335-336

<sup>229</sup> ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, 1942, 202, ma vedi anche MORTATI C., *Per una teoria dello Stato fascista*, in *Archivio di studi corporativi*, 1939, 348-350 ed anche FODERARO S., *La personalità inter-organica*, 1957, 28-32.

del brocardo di romaniana elaborazione del “*lex facit regem, rex non potest nisi quod iure potest*”. A quest’affermazione va aggiunto che in un ordinamento giuridico improntato (come lo era quello statutario) sul canone che è la Costituzione a porsi come fondamento giuridico delle componenti dello Stato: “*constitutio facit regem, rex non potest nisi quod constitutione potest*”. Si può affermare, quindi, che secondo questo insegnamento con riferimento al Monarca si era di fronte ad un organo costituzionale dello Stato, nel quale ne era parte e si immedesimava nell’esercizio di tutte le funzioni attribuitegli dalla Legge fondamentale. Le considerazioni sono le medesime con il Capo dello Stato repubblicano: esso era un organo costituzionale dello Stato, che trova solo nella Costituzione i suoi fondamenti ma anche limiti<sup>230</sup>. A queste considerazioni che potrebbero apparire eccessivamente banali, vanno aggiunti i rilievi fatti dai sostenitori della natura autarchica sul fatto che nel caso dell’amministrazione della dotazione regia e repubblicana i Capi di Stato dei due ordinamenti hanno agito in quanto dotati di prerogative “proprie” ed avulse da interessi e fini di natura statale. Anche questo argomento non è convincente. Sia per quanto riguarda il Monarca che per il Presidente della Repubblica i poteri esercitabili sull’amministrazione della dotazione non potevano e non possono riconsiderarsi personali in quanto fondati sul piano costituzionale sia dallo Statuto Albertino (art.19) e sia dalla Costituzione repubblicana (art.84 ultimo comma). Infatti, bisogna essere cauti nel non confondere quelli che sono i beni trasferiti al Capo dello Stato come diritti speciali, regolati dal diritto comune, da quelli che sono i beni e mezzi materiali ed immateriali in uso alla Corona o alla Presidenza, necessari per il titolare della carica ad esercitare al meglio le sue funzioni di organo costituzionale<sup>231</sup>. Esempio tipico è la distinzione tra assegno e dotazione presidenziale, dove il primo, come già si è evidenziato, entra nella piena proprietà del Presidente e ne è libero di disporre come privato cittadino, mentre la seconda si inserisce nel contesto delle funzioni costituzionalmente attribuite ed il loro carattere di beni demaniali con vincolo di destinazione, ben fa comprendere come si

---

<sup>230</sup> ROMANO S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Scritti Minori*, vol.1, 1950, 20 e ss. ed in senso conforme CROSA E., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, vol. I, 1922

<sup>231</sup> Argomenta in modo molto convincente OCCHIOCUPO N., op. ult. cit. 340, dove afferma in maniera esemplificativa che: “[...] La dotazione, pertanto, veniva assegnata dallo Stato non in considerazione della persona *intuitu personae*, ma in considerazione della funzione, *intuitu officii* [...]”. Facendo poi il parallelo con l’età assolutista dove il complesso dei beni era lasciato al suo arbitrio non trovando fondamento e vincolo in nessuna norma fondamentale.

sia molto lontani dalle qualificazioni date da chi sostiene la natura dell'ente autarchico<sup>232</sup>.

A questa ricostruzione non regge l'obiezione di chi potrebbe asserire che l'esercizio delle competenze di amministrazione era dato alla Real Casa, così come è demandato oggi ai Servizi del Segretariato Generale ed il Capo dello Stato di fatto non esercitava questi poteri che sono di natura pubblica. Si può replicare a questa constatazione che un conto è l'esercizio ma altra è la titolarità che permane in capo al Presidente e permaneva in capo al Re; infatti, l'esercizio da parte di altri soggetti è una derivazione del fatto che le figure apicali alle amministrazioni fossero di nomina regia e presidenziale (malgrado l'anomala compartecipazione del Consiglio dei Ministri) così come le varie ramificazioni si basassero sull'esercizio di deleghe amministrative adottate direttamente dal Capo dello Stato<sup>233</sup>. Quindi, la titolarità e l'indirizzo sull'amministrazione permanevano e permangono in capo all'inquilino del Quirinale, per cui non può considerarsi la presenza di un apparato burocratico distaccato come indice di "assenza" dell'organo costituzionale del Capo dello Stato nella gestione di questi affari e quindi insussistenza di un'intima unione tra le due entità<sup>234</sup>.

In quest'ottica si pone la nota ricostruzione crisafulliana ed il presupposto che si è di fronte ad un'entità organizzativa dotata di personalità giuridica. Da un lato occorre rimarcare e premettere che è da condividere pienamente la premessa metodologica elaborata da Crisafulli, per cui una corretta qualificazione giuridica di quest'entità passa solo attraverso un attento esame del tipo di rapporto giuridico che viene ad innestarsi tra il Capo dello Stato (nel suo caso del Monarca) e l'amministrazione e, quindi, che non può darsi conto della sua natura giuridica guardandolo *ex se* ma solo in relazione alla figura dell'organo supremo dello Stato.

Ciò premesso, permane il dubbio che possa essere convincente considerare gli apparati quirinalizi come dotati dell'istituto della personalità giuridica. La dottrina criticata si basava su alcune considerazioni tratte dalla particolare conformazione del Ministero per cui ad esso era deputata la sovrintendenza e direzione degli Uffici e Servizi e la capacità processuale e negoziale per la gestione della dotazione e del patrimonio

---

<sup>232</sup> Svolgono questo rilievo in senso conforme a quanto affermato RESCIGNO G.U., op. cit., 51 ed in parta anche MESCHINI P., op. ult. cit., 20 e ss.

<sup>233</sup> V. infra per una descrizione del rapporto di delegazione amministrativa

<sup>234</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 342-343

privato. L'attribuzione della personalità giuridica in capo al Ministero non avrebbe significato che, da un lato, di dare la massima definizione a questi poteri di rappresentanza e più in generale ad un carattere di autonomia per l'appunto slegata dalla presenza istituzionale del Monarca<sup>235</sup>. Ciò avrebbe giustificato il perché secondo il detto Autore alcuni atti come di gestione del personale addetto esercitati direttamente dal Sovrano venivano visti come delle interferenze<sup>236</sup>. Al di là del fatto che il Sovrano era dotato secondo la legge della potestà di nomina e revoca del Ministro e degli alti ufficiali della Casa militare, in realtà la questione non era e non lo è tutt'ora per il Segretariato riferibile ad una qualificazione giuridica o meno, ma un problema che attiene al particolare regime di responsabilità giuridica che presenta il Capo dello Stato repubblicano e che presentava anche il Monarca<sup>237</sup>. La creazione di un apparato *ad hoc* per la gestione di tutti gli atti negoziali e per la rappresentanza atteneva più che altro non ad una questione di presenza o meno di una personalità giuridica o di un'autonomia organizzativa ma piuttosto ad un problema di imputazione giuridica degli atti in questione: è da sempre stato un interesse sia dell'ordinamento costituzionale monarchico che di quello repubblicano, inserito in un dato positivo costituzionalmente previsto all'art.90 della Costituzione, quello di esonerare la figura del Capo dello Stato dal prendere parte in giudizio ed in generale di rimarcare l'irresponsabilità giuridica degli atti nell'esercizio delle sue funzioni. Infatti, qui risiede l'argomento decisivo per spiegare l'inidoneità della teoria della persona giuridica per definire la natura degli apparati quirinalizi; l'imputazione totale degli effetti giuridici dell'attività svolta e l'agire a nome e per conto esclusivamente proprio in piena autonomia dal Sovrano ieri e dal Presidente della Repubblica oggi contrasta con la "complessità" dell'azione del Segretariato al giorno d'oggi e con il fattore che questa struttura non è slegata dall'organo costituzionale a cui fa riferimento, ma bensì strettamente inserita per cui non tutti gli effetti giuridici della sua azione possono imputarsi ad essa e tenere estraneo il maggiore inquilino del Quirinale.

---

<sup>235</sup> CRISAFULLI V., *op. ult. cit.* 44

<sup>236</sup> *Ibidem.* 47

<sup>237</sup> OCCHIOCUPO N., *op. ult. cit.* 344

### ***3.2. La teoria organicistica come alternativa alla personalità giuridica***

Quale, quindi, la qualificazione corretta da attribuire al Segretariato? Per rispondere al quesito, occorre ripartire dall'impostazione data al problema da Crisafulli. Questa dottrina, come già visto, aveva colto nella posizione di capacità negoziale e processuale di *legittimatio ad processum* e *ad causam* l'indice definitivo della presenza di un ente a personalità giuridica. Si è dimostrato, però, nelle considerazioni precedenti che non sussiste alcun tipo di estraneità tra il Segretariato e la figura del Presidente e che gli interessi perseguiti da detta amministrazione possono considerarsi riferibili all'organo costituzionale del Presidente e, in ultima conseguenza, allo Stato. Perciò, se ne deriva l'ulteriore risultanza che tutti i rapporti instaurati e fatti valere dall'amministrazione quirinalizia non sono contro o nei confronti dello Stato ma bensì verso gli altri organi dello Stato con i quali entra in rapporto. Come visto, inoltre, la sussistenza di una personalità giuridica porrebbe una cesura eccessivamente netta tra Segretariato e Capo dello Stato, portando il primo ad una situazione di autonomia piena dal secondo che non sussiste nei dati normativi e nelle prassi istituzionale di queste entità.

Per queste ragioni occorre volgere lo sguardo all'istituto che nell'evoluzione del dibattito dottrinale giuspubblicistico ha da sempre rappresentato un'alternativa netta e un punto di confronto con il concetto di persona giuridica ed è quello di "organo dello Stato". È necessario, preliminarmente e brevemente, richiamare alcune teorizzazioni, presenti sin dal dibattito dottrinale della giuspubblicistica tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, sulle considerazioni in merito alla definizione da dare all'ente Stato moderno.

Con l'emergere dello Stato moderno pluriclasse, infatti, si era dato conto nella dottrina di quel tempo che, benché questa situazione non avesse inficiato o meglio intaccato che lo Stato apparasse come un'entità "unica ed unitaria", ci si era trovati a dover convivere con un'amministrazione statale comunque disaggregata, dove gli organi statali erano non solo in relazione ma anche in conflitto<sup>238</sup>. È stato osservato che nessun tipo di statuizione positiva avesse preveduto una situazione di questo tipo ma che essa si era

---

<sup>238</sup> ESPOSITO C., *Organo, ufficio, e soggettività dell'ufficio*, 1932, 15 e ss., GIANNINI M.S., *Manuale di diritto amministrativo*, vol.1, 1993. 156-157; LAVAGNA C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, Rivista Trimestrale di Diritto pubblico, 1956, 392; JEMOLO C.A., *Organo dello Stato e persone giuridiche pubbliche*, *Lo Stato*, 1931, 329

venuta a formare per il tramite di norme consuetudinarie, dove gli organi dell'ente Stato avevano acquisito "[...] certe attitudini, particolari e separate, ad essere parti in rapporti sostanziali privati, amministrativi, nonché processuali, con soggetti esterni all'apparato statale [...]"<sup>239</sup>. Per questi motivi si era pensato a dover riconsiderare la teoria degli organi dello Stato prescindendo dalla loro attribuzione di organi con personalità giuridica. La dottrina tedesca, che per prima svolse i maggiori contributi sul tema, trovò nelle tesi di Gierke e Preuss l'affermazione che gli organi statali fossero dotati di una personalità giuridica "incompiuta" o "speciale"<sup>240</sup>. Ma lo sviluppo del dibattito portò a spostare l'asse della discussione più in generale sulla qualificazione da dare ad una presunta e speciale soggettività giuridica dell'organo statale che fosse slegata dal tradizionale meccanismo della personalità giuridica e che riuscisse a definire la peculiarità della figura dell'organo nel nuovo complesso organizzativo dello Stato moderno. Senza ripercorrere tutte le tappe intere di un dibattito che, come definito da autorevole dottrina, si prestava a "soluzioni puramente verbali, che di fatti sono affluite numerose"<sup>241</sup>, si vuole dar conto direttamente della visione che si ritiene di dover condividere. Il punto di partenza poteva individuarsi nella teoria di Carlo Esposito che guardava all'esistenza di detta soggettività dell'organo sulla base del fatto che la sua attività, esistenza e doveri fosse distinta dallo Stato, ma l'elemento decisivo stava nel fatto che quest'attività dell'organo esisteva solo all'interno della persona dello Stato nella quale si inseriva benché in molti profili fosse distinta: diversità ma non separazione<sup>242</sup>. Rimane, però, così l'interrogativo: a cosa attiene di preciso la soggettività di questi organi? Si ritiene di condividere l'opinione di chi ha affermato che essa attiene nell'attività, al compimento dell'atto di cui l'organo è competente,

---

<sup>239</sup> GIANNINI M.S., *op. ult. cit.*, 157

<sup>240</sup> GIERKE O., *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, 1963, 172 (ed. originale del 1887) e PREUSS H., *Ueber Organpersonallichkeit*, *Schmollers Jahrb.*, 1902, XXVI, 135, e anche WOLFF H.J., *Rechtssubjekt und Rechtsperson*, *Arch. Civ., Prax.*, CCXVII, 1927, 129. Tesi riprese in Italia da Santi Romano, che affermò che il problema non può trovare soluzione in affermazioni di carattere dogmatico ma solo nei diritti positivi, poiché è lo Stato stesso per le sue ragioni storiche, politiche e sociali a dover scegliere la migliore opzione. ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, 1947, 148.

<sup>241</sup> La definizione trasposta nel testo è di GIANNINI M.S., *op. ult. cit.*, 158. Per una ricostruzione unitaria del dibattito FODERARO S., *op. ult. cit.*, 63-65, CRISAFULLI V., *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato*, *Archivio giuridico*, 1938, 99.

<sup>242</sup> ESPOSITO C., *op. ult. cit.* 291 e ss., ripresa poi da FERRARI G., *Gli organi ausiliari*, 1956, 67, DE VALLES C., *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, 1931, 362 e OCCHIOCUPO N., *op. cit.* 1973. 312, 350-351.

piuttosto che al risultato e agli effetti giuridici che da esso derivano: bisogna distinguere, secondo l'insegnamento di Massimo Severo Giannini, l'ordine dell'azione da quello dell'imputazione, dove il primo attiene all'organo ed il secondo attiene alla persona giuridica con la quale esso è collegato, che in questo caso è l'ente persona Stato e dove il primo agisce in funzione del secondo in alcuni spazi di autonomia delimitati dall'ordine di competenze attribuitegli dall'ente statale a cui fa riferimento e che è stato definito come organo a "legittimazione separata"<sup>243</sup>.

Alcuni esempi concreti potrebbero aiutare a dare maggiore sostanza a questo concetto. Parte della dottrina per meglio esemplificare ha preso il caso dei Ministeri governativi<sup>244</sup>, i quali sono da imputare ed inserire nell'organo statale o costituzionale del Governo ma essi sono altresì dotati di margini di autonomia ricavabili da una sfera di competenze positivamente individuate per cui possono agire in giudizio autonomamente, contrattare etc., ma esso è frutto solo di un particolare dispiegarsi del fenomeno organizzativo, che come visto in apertura di paragrafo, è sintomatico e fisiologico nella concezione dello Stato moderno: inscindibile *ex se* nella sua accezione di persona giuridica, ma ramificato sul piano dell'organizzazione interna in tanti organi periferici ma sempre in esso inseriti e strutturati. La legittimazione separata non vuol far altro che descrivere, quindi, questa situazione, questo particolare atteggiarsi del fenomeno organizzativo dello Stato che si riscontra *de facto*.

Per queste ragioni sembra idoneo estendere analogicamente questa ricostruzione al Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, confermandone la definizione di organo con legittimazione separata ma legato all'ente di pertinenza, che è l'organo costituzionale del Presidente della Repubblica, da un rapporto di tipo organico interno.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. 1, 1950, 122, op. cit., 1993, 158 ed in senso conforme FERRARI G., op. ult. cit., 68, PUGLIATTI S., *Il rapporto giuridico unisoggettivo, in Diritto Civile- Metodo- Teoria-Pratica*, 1951, 237 e ss.

<sup>244</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 1973, 312. Un altro esempio molto calzante potrebbe essere quello proposto da GIANNINI M.S., op. cit., 1993, 156: "[...] Supponiamo che occorra approvvigionarsi di stoffe per divise per l'esercito [...] come parte nei contratti di fornitura che si vanno a concludere non si presente un astratto "Stato", ma organi come il Ministero della difesa; se invece un comune ha bisogno di stoffe per il corpo dei vigili urbani o per i giardinieri comunali, parte nel contratto è sempre il Comune e non l'assessore alla polizia urbana [...]".

<sup>245</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit. 351 e D'ORTA C.-GARELLA F., op. ult. cit., 156 e ss. Si specifica la dicitura di rapporto organico per distinguerla dal rapporto intersoggettivo, che sussisterebbe tra due diversi soggetti dotati personalità giuridica. Nel caso del rapporto organico, invece, si sottolinea in modo decisivo come si stia parlando del rapporto tra due organi di un

### ***3.2.1. Considerazioni sulla natura del Segretariato come “organo dell’organo” Presidente della Repubblica***

La base teorica che indica nella sussistenza di un organo dello Stato, inteso nelle varie accezioni sopra enunciate, è stata sviluppata in dottrina da Occhiocupo nella nota teoria del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica come organo dell’organo Presidente della Repubblica. Con questa teoria il detto autore ha voluto definire il Segretariato come organo inserito sul piano organizzativo del Presidente della Repubblica: organo costituzionale da un lato ed organo amministrativo dall’altro contribuiscono a creare una medesima istituzione che è quella della struttura a vertice dello Stato. Il Segretariato, secondo Occhiocupo, “[...] opera generalmente in posizione di subordinazione rispetto al primo (Presidente), che istituzionalmente è destinato a svolgere un’attività in funzione del primo, di cui costituisce uno strumento necessario”<sup>246</sup>.

Secondo questa dottrina, inoltre, non si sarebbe di fronte ad un organo cd. “ausiliario” o vicario, in quanto esso non esercita mai “direttamente” né come rappresentante dell’organo primario competente e né per supplenza in via sostitutiva le funzioni costituzionalmente attribuite al Capo dello Stato<sup>247</sup>. Questo rapporto, infatti, è definito secondo il crisma della derivazione organica, nel senso che si presenta come organo distinto ma che per ragioni di quadro organizzativo o di economia organizzativa, identificabili nella necessità di dislocazione delle strutture e delle funzioni, esso deve considerarsi funzionalmente e strutturalmente derivato da quello di pertinenza<sup>248</sup>. Per capire, invece come l’organo derivato Segretariato agisca in funzione dell’organo principale Presidente l’autore citato fa ricorso alle categorie della delegazione

---

medesimo soggetto giuridico che è l’organo costituzionale del Capo dello Stato. Per approfondimenti sul punto, FERRARI G., op. ult. cit., 33 e ss. e GIANNINI M.S., op. ult. cit., 297-299.

<sup>246</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 352

<sup>247</sup> Sulla rappresentanza si è già visto come in realtà si è di fronte ad un organo con legittimazione separata non pienamente rappresentante l’Amministrazione quirinalizia se non in alcune sfere di attribuzione e con il solo obiettivo di rendere ossequio al dettato dell’art.90 Cost. per cui il Presidente è giuridicamente irresponsabile nell’esercizio delle sue funzioni.

<sup>248</sup> Sul punto è riscontrabile un precedente in dottrina per quanto riguarda la natura giuridica dell’organo Parlamento in seduta comune, per il quale è stata attribuita la qualifica di organo dell’organo Parlamento in un’accezione pressoché identica a quella utilizzata da Occhiocupo per descrivere il Segretariato Generale da FERRARA G., *Il Presidente di assemblea parlamentare*, 1965, 290 e ss.

amministrativa<sup>249</sup>. È da premettere che l'opzione scelta da questa dottrina è da condividere pienamente, poiché è suffragata ampiamente dal quadro normativo di riferimento e dalla prassi istituzionale dell'organo in esame.

L'art.3 comma 2 della l. n.1077 del 1949 stabilisce, infatti, che il Segretario Generale rappresenta l'Amministrazione, sovrintende agli Uffici e ai Servizi del Segretariato e propone l'adozione dei regolamenti interni della detta struttura al Presidente ed un successivo regolamento presidenziale n.107 del 2013, che all'art.1, comma 1 stabilisce che i detti Uffici e Servizi "dipendono" dal Segretario. Il dato normativo citato delinea un concetto di primaria importanza e cioè che il Capo dello Stato nell'esercizio della sua potestà regolamentare ha "volontariamente" trasferito al Segretario Generale "proprie" attribuzioni in ordine alla gestione amministrativa dell'organo costituzionale in cui lui è a capo ed è indice, quindi, della sussistenza di un rapporto di delegazione interorganica. Situazione estremamente differente dalla presenza di un rapporto di supplenza. Come argomenta Leopoldo Elia, infatti, "[...] mentre la supplenza in senso proprio si riferisce a una sostituzione di agenti, la delegazione viene quasi sempre considerata come un rapporto tra organi, in cui il delegante agisce sulla base di una norma che permette la delega stessa"<sup>250</sup>.

Per quanto sia più che condivisibile affermare che il rapporto di derivazione organica si lega tramite l'istituto della delega interorganica, la dottrina in esame ha ritenuto necessario onde fugare dubbi effettuare alcune precisazioni sul contenuto di questa delega amministrativa<sup>251</sup>. Ed il riferimento va a quelli che sono i limiti delle due parti di questo rapporto di delegazione che sono il Presidente ed il Segretario. Quest'ultimo, infatti, proprio perché risultante come titolare dell'esercizio di alcune competenze delegategli dalla legge e del regolamento, in costanza di delega non può trovare l'interferenza da parte del Presidente, ma solo in circostanze eccezionali e di speciali esigenze<sup>252</sup>. D'altro canto, il Segretario non detiene la discrezionalità assoluta nel compimento degli atti necessari al perseguimento dei fini predisposti dalla delega

---

<sup>249</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 309-312

<sup>250</sup> ELIA L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, 1958, 36, in senso conforme FERRARI G., op. ult. cit., 132-nota 21, FRANCHINI G., *La delegazione amministrativa*, 1958, 82 e ss.

<sup>251</sup> SACCO R., *Il profilo della delega amministrativa*, 1970, 30 e ss., ROVERSI MONACO F., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970, 15 e ss., MIELE G., *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, 1962

<sup>252</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 315

presidenziale. Infatti, come sottolineato da noti esponenti della dottrina amministrativista il rapporto di delega interorganica va rinquadrato in uno schema di indirizzo-esecuzione sorretto da uno stretto rapporto fiduciario tra delegante e delegato, per cui risulta essere “[...] un compromesso fra l’attribuzione istituzionale di una competenza, che è stata fatta in capo ad un organo o ad un ente, e la necessità per questo, a causa di motivi preesistenti e certi o quasi certi [...] di sgravarsi dell’esercizio di proprie funzioni[...].”<sup>253</sup>. In altre parole, si tratta di un compromesso funzionalizzato al perseguimento di un obiettivo comune, deputato all’organo di riferimento. Tornando al caso concreto queste indicazioni sul piano astratto hanno trovato conferma nella prassi e nel quadro normativo che disciplina il Segretariato, poiché il Segretario è vincolato strettamente ad un legame fiduciario nella sua nomina *intuitus personae* da parte del Presidente ed è per questa ragione la sua delega di funzioni sottoponibile ad un generale potere di indirizzo, che va riconosciuto al Presidente, ed alla revoca in qualsiasi momento da parte del Presidente secondo il dettato dell’art. 3, comma 2 della legge n.1077 del 1948<sup>254</sup>. La revoca della delega ed un’ipotetica sostituzione può intervenire al venir meno del rapporto fiduciario oppure, andando più nello specifico, anche a seguito di un significativo, o almeno valutato tale dal Presidente, scostamento dell’azione del Segretario dal potere di indirizzo presidenziale. Sembra che questa ricostruzione sia confermata anche dalla prassi istituzionale, vista nel capitolo precedente. Malgrado, infatti, si fosse riscontrata una certa autonomia di azione da parte delle strutture dell’amministrazione e del Segretario in prima persona, l’assenza di situazioni di rottura interna al Quirinale, di sostituzioni e di revoca di deleghe da parte dei vari Presidenti fa pensare ad un’azione incardinata secondo questo schema di delegazione entro il potere di indirizzo che ciascun Presidente ha voluto imprimere all’azione amministrativa dell’organo Segretariato<sup>255</sup>.

---

<sup>253</sup> ROVERSI MONACO F., op. ult. cit., 65 e ss., DEMARCHI F., *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, in Archivio Isap, 1965, 12 e ss., MIELE G., op. cit., 910, TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, 1931, 108.

<sup>254</sup> Senza contare il fondamentale potere di nomina con possibilità per il Segretario generale di essere solamente “sentito” (con il diretto risultato di essere comunque inquadrati sotto la sua dipendenza secondo il dettato della legge n.1077) dei Consiglieri presidenziali che andranno a dirigere le varie unità variabili, che sono gli Uffici deputati a fungere da apparato servente per le funzioni costituzionalmente attribuite, nei quali il discorso, come si vedrà a breve potrebbe risultare di più complessa lettura.

<sup>255</sup> Accezione di indirizzo utilizzata sull’insegnamento di quella dottrina che non identifica in esso una forma più blanda del potere di comando ma piuttosto un inquadramento degli orientamenti, delle

### ***3.2.2. Alcune precisazioni sulla teoria dell'“organo di un organo costituzionale”***

Come il titolo del paragrafo suggerisce, la ricostruzione di Occhiocupo merita alcune rettifiche. Pur condividendo pienamente la descrizione dell'impianto generale proposto sull'estrinsecarsi del fenomeno organizzativo dell'amministrazione presidenziale, è necessario precisare alcuni contenuti partendo dall'esistenza inconfutabile ricavabile sia dal quadro normativo e sia dalla prassi istituzionale di detto organo di una “dualità di funzioni”<sup>256</sup>. Questa è definita nella coesistenza di due tipologie di unità amministrativa con compiti profondamente diversi tra loro: gli Uffici per il perseguimento di tutte le attività necessarie all'esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite al Capo dello Stato ed i Servizi che sono, invece, deputati all'amministrazione e gestione della dotazione assegnata alla Presidenza. Non occorre, ora, ripetere come questa dualità di funzioni sia ampiamente suffragata dal quadro normativo e cioè dalla legge istitutiva del Segretariato e dai vari regolamenti presidenziali succedutisi nel tempo. Come ampiamente visto nel capitolo precedente, l'attività del Segretariato sul versante degli Uffici ha acquisito un ruolo fondamentale nell'espletamento di altrettanto cruciali funzioni costituzionali del Capo dello Stato come il potere di grazia e nel rapporto con il potere legislativo degli organi di indirizzo politico. Molto probabilmente, però, questo tipo di attività ha assunto un ruolo preponderante e sicuramente di maggiore interesse dal punto di vista del peso costituzionale assunto dal Segretariato, poiché come esemplificato bene da autorevole dottrina, si è inquadrata “[...] nel vasto fenomeno della cooperazione giuridica, diretta a rendere possibile lo svolgimento di attività altrui giuridicamente rilevante”<sup>257</sup>. Entro questa seppur breve ma precisa definizione è stato dato da altra parte della dottrina un primo inquadramento di questa attività dal punto di vista di un rapporto giuridico “interno”, nel senso che si differenzia dai rapporti interorganici volti a porre in essere attività a rilevanza giuridica all'esterno dell'organo integrale, tra Presidente e

---

cornici di principio o di merito entro i quali il delegato deve muoversi. BACHELET V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, 1965, 80 e ss.

<sup>256</sup> MOTZO G.- DE MARCO E.-FRANCHINI M.-ROSSI MERIGHI U., op. ult. cit. 153-156, OCCHIOCUPO N., op. cit., 18-19, 351 e ss., ALLARA B.M., 138 e D'ORTA C.-GARELLA F., op. cit., 165

<sup>257</sup> La citazione è dell'opera di OCCHIOCUPO N., op. ult. cit. 318

Segretario Generale<sup>258</sup>. Questa soluzione, però, non può essere considerata del tutto soddisfacente dal momento che si è osservato ampiamente come le attività degli Uffici del Segretariato si estrinsechino non solo *intra moenia Quirinalis*, ma anche, e probabilmente, soprattutto *“extra” moenia*.

Il nodo gordiano può essere sciolto guardando sia al quadro normativo e come, sulla scorta delle indicazioni illustrate precedentemente, la prassi sia manifestata sotto questo profilo particolare<sup>259</sup>. Da un lato, infatti, il decreto presidenziale n.107 del 2013 che disciplina l'ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato è molto specifico nell'affermare all'art.6 che i Consiglieri del Presidente ricevono da quest'ultimo la definizione dei compiti e delle funzioni che ad essi spettano (tra cui l'eventuale assegnazione ad essi di un determinato Ufficio). Questo dato sta a significare che l'espletamento dei propri compiti anche *extra moenia Quirinalis* troverebbe il suo fondamento giuridico nella previsione della delega di funzioni che regge più in generale il funzionamento complessivo del rapporto derivazione interorganica tra Presidente e Segretariato<sup>260</sup>. Ulteriore significato è che il rapporto interno che verrebbe ad instaurarsi tra Presidente, soggetto apicale dell'organo di riferimento e delegante funzioni, con i Consiglieri, delegati all'esercizio di specifiche funzioni con rilevanza

---

<sup>258</sup> MOTZO G-DE MARCO E.-FRANCHINI M.-ROSSI MERIGHI U., op. ult. cit., 153 e OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 11 e ss. Il riferimento in generale era alla nota vicenda dell'accertamento dell'impedimento alle proprie funzioni da parte del Presidente Segni. Al di là della vicenda in sé la dottrina citata voleva far rilevare come la rilevanza esterna degli atti svolti dai membri del Segretario fosse da riconsiderare in quanto andava impedito il proliferarsi di un ruolo autonomo e di pubblico ufficiale attestante la validità della firma. Nel caso dell'impedimento presidenziale sono da condividere le preoccupazioni sollevate in quanto avrebbero dovuto gli organi di indirizzo politico condurre e soprassedere agli accertamenti medici sull'idoneità o meno del Presidente a proseguire nelle sue funzioni. Per le considerazioni sulla non natura di organo ausiliario e supplente del Presidente, vedasi le considerazioni infra al capitolo.

<sup>259</sup> Per quanto riguarda il piano del rapporto interno è stato istituito nel 1985 con il D.P.R. del 30 ottobre e confermato e confermato all'art.8 del decreto presidenziale n.107 del 2013 l'Ufficio di Segreteria Generale. Quest'Ufficio si inquadra in quelle unità di diretta collaborazione nell'espletamento delle funzioni costituzionali del Capo dello Stato, ma si pone da un lato come Ufficio che si pone a diretto “sostegno” ed ausilio della figura del Segretario Generale in questi compiti, ma d'altro canto si pone come interfaccia con i singoli Uffici diretti dai Consiglieri presidenziali in quanto esso è deputato secondo l'art.8 del decreto presidenziale n.107 all'esercizio della “funzione di coordinamento” del Segretario Generale: unico riferimento possibile è al noto coordinamento che quest'ultimo detiene nella gestione dell'attività degli Uffici.

<sup>260</sup> Come visto nel Capitolo 1 il rapporto tra Consiglieri-Segretario-Presidente si regge sul meccanismo di doppia fiducia: vale a dire che i Consiglieri sono legati fiduciariamente al Presidente, il quale eventualmente assegna loro un'unità di *staff*, ma essi sono altresì vincolati ai poteri di direzione e coordinamento del Segretario Generale. Quest'ultimo sarà un filtro, un'interfaccia tra la figura apicale del Presidente ed il braccio operativo degli Uffici, ma anche il primo Consigliere con poteri di coordinamento sugli altri a capo delle varie unità di *staff*.

interna ed esterna in senso improprio e all'inquadramento sotto le dipendenze ed il coordinamento del Segretario Generale e del suo ufficio di Segreteria Generale. Sembra, quindi, corretto parlare ancora di rapporto interno, malgrado la possibilità di azioni esterne, poiché il discrimine con le azioni che il Segretario Generale compie esternamente come soggetto dotato di capacità negoziale e processuale rimane, comunque, molto netto. L'efficacia, quindi, delle azioni del Segretariato sotto l'azione degli Uffici si presenta esternamente solo in quanto deputate a svolgere funzioni di raccordo istituzionale e "diplomatico" sul piano della leale collaborazione, quindi di natura politico-istituzionale, ma non sono volte a porre in essere modificazioni di tipo giuridico della sfera soggettiva di altri organi costituzionali e, soprattutto, imputano gli effetti di responsabilità politica (ed anche giuridica dato il limite costituzionale degli atti poste in essere come attentato alla Costituzione) direttamente al Presidente<sup>261</sup>. D'altro canto, nella gestione delle questioni che attengono alle funzioni dei Servizi si è ampiamente osservato come la delega sia volta ad attribuire o meglio imputare gli effetti giuridici al Segretario per esonerare il Presidente ex art.90 Cost. da responsabilità giuridica su queste attribuzioni.

A questo punto, si può osservare, mutuando dalla definizione data da parte della dottrina, come la natura giuridica del Segretariato possa ricevere l'ulteriore ma importante attribuzione di organo dell'organo Presidente con natura giuridica *double face* o bivalente, nel senso che da un lato sul versante dei Servizi si è di fronte ad un organo con legittimazione esterna, mentre sul lato degli Uffici ci si imbatte in un organo con un rapporto giuridico interno e con funzioni di apparato servente dell'organo principale di riferimento che è il Presidente della Repubblica<sup>262</sup>. Onde fugare un dubbio che potrebbe a prima lettura essere espresso, questa dottrina che si ritiene di condividere non postula l'esistenza di due diversi e specifici organi all'interno dell'organo Presidente, come una teoria minoritaria aveva teorizzato, ma l'organo del Segretariato rimane sul piano organizzativo unitario, mentre sul versante delle funzioni che sono duali e tra loro molto diverse si estrinseca tramite diversi tipi di rapporti

---

<sup>261</sup> Il punto verrà sviluppato nel prossimo capitolo, ma sembrava opportuno premettere come la questione della responsabilità fosse determinante per cogliere il concetto di autonomia che detiene il Segretariato quando si interfaccia con gli organi di indirizzo politico e la conseguente questione dei limiti che esso incontra.

<sup>262</sup> MOTZO G.-DE MARCO E.-FRANCHINI M.-ROSSI MERIGHI U., op. ult. cit. 156 ed in senso conforme anche D'ORTA C.-GARELLA F., op. ult. cit., 135

giuridici con l'organo costituzionale di riferimento del Presidente<sup>263</sup>. L'unitarietà dell'organo del Segretario è confermata incontrovertibilmente dalla presenza del Segretario Generale come figura collante e a capo delle due tipologie di unità che rappresentano la dualità di funzioni: sia con riferimento agli Uffici e sia con riferimento ai Servizi, il Segretario agisce senza scindere l'organo in due unità organiche di riferimento, ponendosi a capo di ambedue e coordinandole con l'ausilio per gli Uffici della Segreteria Generale e per i Servizi tramite i Vice Segretari. Per quest'ultimo motivo sembra da condividere questa teorizzazione, avendo, infatti, trovato una giusta mediazione tra i peculiari dati ordinamentali e quelle funzionali di quest'apparato<sup>264</sup>.

#### **4. *Proposte conclusive: un organo di rilevanza costituzionale?***

Per poter dare una qualificazione definitiva della natura giuridica del Segretariato Generale occorre riprendere un'affermazione fatta da alcune opinioni dottrinarie esaminate poc'anzi. È stato rilevato da queste correnti che all'interno della dualità di funzioni, del carattere *double face* del detto organo è possibile scorgere come il ruolo delle strutture variabili deputate a compiti di *staff* immediatamente serventi verso il Capo dello Stato abbia assunto un rilievo dominante nei confronti delle funzioni espletate dalle strutture permanenti. È abbastanza agevole cogliere questo aspetto, facendo un breve raffronto con il contesto politico-istituzionale del Capo dello Stato al 1948, anno dell'istituzione del detto organo: se all'atto della promulgazione della l.

---

<sup>263</sup> ALLARA B.M., op. cit., 138, il cui punto di partenza è stato quello di rintracciare nell'organigramma del Segretariato una sorta di scissione dei ruoli tra i Consiglieri presidenziali, nominati direttamente e frutto di scelte autarchiche dal Capo dello Stato a guisa del Segretario Generale rispetto agli uffici amministrativi della dotazione e saldamente diretti da quest'ultimo.

<sup>264</sup> MOTZO G.-DE MARCO E.-FRANCHINI M.-ROSSI MERIGHI U., op. cit., 157 e D'ORTA C.-GARELLA F., op. cit. 138-139, i quali mettono l'accento sulla estrema peculiarità del fenomeno organizzativo del Segretariato Generale, operando un parallelismo con gli apparati serventi di Camere e Corte costituzionale e non riscontrando analogie tali da poter estendere questa complessa qualificazione giuridica. Si vuole aggiungere inoltre che la natura *double face* dell'organo del Segretariato non si identifica con quella di Giano, proposta da Kelsen ed esaminata nell'*incipit* del Capitolo 2. La teoria kelseniana si riferiva propriamente al soggetto del Capo dello Stato e al suo essere in costante limbo tra diritto e politica, in quanto egli assume funzioni di natura giuridiche ma da interpretare orientandosi nell'agone politico e nelle sue tensioni. La natura *double face* del Segretariato inerisce all'aspetto tipizzati e propri dell'art. 84 ultimo comma della Costituzione, dove le strutture serventi debbono dividersi tra amministrazione della dotazione presidenziale e supporto alle funzioni del Capo dello Stato. In altri termini, la natura *double face* descrive una situazione di dualità di funzioni e compiti già tipizzata in Costituzione che non implica un'identità di contenuto sul fatto che il ruolo del Segretariato sia diviso così come quello del Presidente tra diritto e politica.

n.1077 era preponderante assicurare a detta struttura la gestione della sola dotazione, sin dalla prassi einaudiana l'esigenza istituzionale da soddisfarsi principalmente era quella di dotare il Capo dello Stato di strutture serventi atte a garantire a quest'ultimo il miglior esercizio delle sue attribuzioni costituzionali. Nel corso del tempo il peso assunto dagli Uffici e la diretta influenza nella posizione costituzionale del Presidente ha fatto sì che destasse nella dottrina il maggiore interesse. A questi rilievi è stato posto quest'interrogativo: si è di fronte ad un organo di rilevanza costituzionale? Si premette che la risposta che si vuol dare è affermativa e si tenterà di farlo sulla base delle seguenti argomentazioni.

La dottrina, che più tra tutti ha approfondito, la questione ha affermato che si è di fronte ad un organo di rilevanza costituzionale criticando l'impostazione originaria che la i precedenti commentatori avevano dato del tema, dove per organo di rilevanza costituzionale poteva intendersi solo un organo che da un lato non fosse stato qualificato espressamente come costituzionale e, da un altro lato, fosse stato comunque previsto nella sua esistenza da una disposizione costituzionale<sup>265</sup>. È stato osservato, e si condivide pienamente l'obiezione, che la sussistenza di un criterio di questo genere, di tipo formalistico chiuderebbe ogni tipo di discorso sulla possibilità di attribuire detta qualificazione al Segretariato, dato che indirettamente si ricava in Costituzione la previsione della sua esistenza dal dettato dell'art.84 ultimo comma della Costituzione<sup>266</sup>. Ma l'obiezione decisiva viene da un altro tipo di argomentazione, che ben più si rinviene nello stesso concetto di "materia costituzionale" e cioè in tutti quei fatti, atti, rapporti giuridici qualificabili come meritevoli di rappresentare un interesse costituzionale<sup>267</sup>. A questo punto occorre fare un passo indietro con un breve *excursus*,

---

<sup>265</sup> CHELIE., *Organi costituzionali ed organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)*, in Archivio giuridico Serafini, 1965, 111, BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, 1965, 450, MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1968, 188, SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, 1969, 10, BARBERA A.-FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, 2016, 36

<sup>266</sup> OCCHIOCUPO N., op. ult. cit., 13, nota 18

<sup>267</sup> I primi studi sulla materia costituzionale sono attribuibili a GUARINO G., *Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali*, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1948, 36 e ss., CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. 1., 1965, 104 e ss., ESPOSITO C., *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Raccolta in onore di Carlo Arturo Jemolo*, 1963, vol.III, 200, MORTATI C., *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1962, 170 e ss., LAVAGNA C., *Diritto costituzionale*, 1957 166 e ss. Di recente RUGGERI A., *La "materia costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionali sull'una e sugli altri (Profili storico-teorici)*, in *Rivista AIC*, n.4, 2017

poiché il problema della previsione espressa costituzionale o meno può spiegarsi o dispiegarsi solamente dando rilievo a quelle teorie che hanno tentato di darne una definizione compiuta.

È stato, infatti, da sempre ben chiaro ai vari teorici del diritto e del concetto di Costituzione come tutto ciò che potesse conferire un'identità costituzionale ad un dato ordinamento giuridico e cioè, per intenderci, il codice genetico di un ordinamento costituzionale non fosse solamente rinvenibile o quanto meno si potesse esaurire in un testo costituzionale scritto<sup>268</sup>. Il caso più lampante è quello del Regno Unito, a cui manca un testo costituzionale come, invece, avviene nella quasi totalità degli ordinamenti costituzionali di stampo liberal-democratico, ma non è assolutamente in discussione il fatto che ivi sia presente comunque un consolidato ordinamento costituzionale. Come è altrettanto chiaro che in molti ordinamenti giuridici è presente un testo costituzionale scritto ma difficilmente può rinvenirsi l'esistenza di un ordinamento costituzionale improntato ai canoni del costituzionalismo liberal-democratico<sup>269</sup>. Questo dato dovrebbe già di per sé far evincere come l'argomento secondo il quale un atto, fatto o rapporto giuridico sia da annoverare come di rilievo costituzionale solo per l'espressa previsione in una Carta costituzionale scritta sia di fondo errata. Una identificazione di questo tipo porterebbe alla conseguenza estrema di asserire che sia materia costituzionale tutto ciò che è previsto in Costituzione ed è stato osservato acutamente come un'affermazione del genere risulterebbe essere sul piano logico una mera tautologia che porterebbe ad un automatico riconoscimento di qualsiasi regola al crisma della costituzionalità<sup>270</sup>. Il che comporterebbe altresì la difficoltà a dover distinguere tra norme materialmente costituzionali e cioè identificative di un codice genetico di un ordinamento e tra norme che solo formalmente sono inserite in un testo costituzionale<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, voce Enciclopedia del Diritto, 2015, 2-3

<sup>269</sup> BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, voce Enciclopedia del Diritto, 2015, 5 e ss., ZAGREBELSKY G., *Società-Stato-Costituzione*, 1988, 29 e ss.

<sup>270</sup> JELLINEK G., *La dottrina generale dello Stato*, 1949, 114, MORTATI C., *op. ult. cit.*, 169, SPAGNA-MUSSO E., *Diritto costituzionale. I) Principi generali*, 1979, 106

<sup>271</sup> SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, 1984, 26 e ss., CONSTANT B., *Corso di politica costituzionale*, vol.1, 1836, 140, BARBERA A., *Ordinamento costituzionale e Carte costituzionali*, in Quaderni costituzionali, 2010, 311 ss.

Per queste sommarie ragioni si vuol far rilevare come, probabilmente, la qualifica in questione vada attribuita o meno sulla scorta di altre tipologie di criterio, di natura sostanziale e che siano in sintonia con il concetto di materia costituzionale.

È stato, però, osservato da gran parte della dottrina come un'indagine di questo tipo possa portare a risultati troppo ambigui e sicuramente non risolutivi della definizione di un concetto che di per sé si presterebbe ad essere magmatico e di difficile concretezza: non è solo, infatti, come visto, una questione di diritto positivo, ma anche dell'ingresso di numerosi eventi fattuali e dati di incidenza di tipo politico e partitico, per cui il rischio paventato è di assurgere a materia costituzionale fattori determinati da situazioni contingenti<sup>272</sup>. Recenti studi hanno però evidenziato come, malgrado il tema sia difficilmente decifrabile, esso possa trovare degli indici minimi di rilevazione nei "fattori che stimolano la domanda di Costituzione"<sup>273</sup>. La citazione va esaminata pezzo per pezzo. I fattori che stimolano la domanda, secondo questa dottrina, non sono altro che il precipitato di quei principi che "[...] designano gli organi supremi dello Stato e stabiliscono il modo della loro creazione, i loro reciproci rapporti, la loro sfera di attribuzione e azione e inoltre la posizione fondamentale dell'individuo di fronte al potere statale"<sup>274</sup>. Ora, questi fattori, questi stimoli di Costituzione sono il frutto di un processo di costante interazione tra i vari bisogni della comunità e degli organi sovrani e puntano tramite i meccanismi decisionali di questi organi a raggiungere obiettivi di pacifica convivenza, di stabilità e di funzionalità dell'intero ordinamento costituzionale<sup>275</sup>. Per cui esso non è che il prodotto di queste determinazioni, di questi stimoli che nel processo costituente vengono scoperti e plasmati per trovare nel testo

---

<sup>272</sup> La dottrina costituzionalistica italiana ha ben evidenziato tale rischio proprio con riferimento all'ordinamento italiano per cui non può esservi un criterio assoluto e certo nel distinguere cosa è da cosa non è materia costituzionale, dato il non definito contesto politico-istituzionale di riferimento. ZAGREBELSKY G., *Premessa* a MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, 1998, XXXI, BETTINELLI E., *Tre approcci al riformismo costituzionale. La via prudente del metodo pedagogico-integrativo e la rivalutazione della rappresentanza politica*, in *Politica e Diritto*, 1992, 213 e ss., PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, 1996, 127, MODUGNO F. *Costituzione I) teoria generale*, voce *Enciclopedia del Diritto*, 1988, 5 e ss.

<sup>273</sup> CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1986, 8-9, RUGGERI A., *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in *Politica e Diritto*, 1996, 370, CAMERLENGO Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, 2013, 62, BURDEAU G., *Traité de science politique*, IV) *Le statut du pouvoir dans l'Etat*, 1969, 19

<sup>274</sup> La citazione è di JELLINEK G., *op. cit.* 93 e ss. ripresa poi da CAMERLENGO Q., *op. ult. cit.*,

<sup>275</sup> CAMERLENGO Q., *op. ult. cit.*, 64, in senso conforme BARTOLE S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, voce *Digesto discipline giuspubblicistiche*, 1989, 296, BETTINELLI E., *La Costituente*, in *Il Politico*, n.2, 2005

costituzionale finale una loro parziale estrinsecazione. In altri termini, si potrebbe affermare che ineriscono alla materia costituzionale tutti quegli atti, fatti, e rapporti giuridici che in un processo costituente si plasmano ed ineriscono contenutisticamente alle condizioni di base e indispensabili affinché un ordinamento costituzionale possa presentarsi nella sua stabilità e nella sua continuità funzionale<sup>276</sup>.

Questa definizione per quanto condivisibile merita alcune importanti precisazioni. Questi fattori, innanzitutto, sono degli stimoli che non trovano il loro esaurimento nella formale fine di un processo costituente e nell'entrata in vigore di un testo costituzionale: volutamente, infatti, si è usata l'accezione di ordinamento costituzionale e non di testo costituzionale<sup>277</sup>. Essi più sono vitali, più si fanno carico di stimolare appunto la domanda di Costituzione e si fanno portatori di istanze di trasformazione, riforma, rinnovamento costituzionale: è un processo connotato da una forte dinamicità ed è, usando le categorie elaborate di recente da autorevole dottrina, l'ordine costituzionale materiale di un ordinamento costituzionale<sup>278</sup>. Il caso italiano, poi, è fortemente emblematico sul punto. Si ritiene di condividere, infatti, l'assunto di chi sostiene che la Costituzione del 1948 non sia altro che un progetto politico, non nella sua interezza esplicitato e definito nel documento scritto: l'esempio tipico è la contrapposizione tra la prima e la seconda parte della Costituzione, dove nella prima appunto potrebbe dirsi realizzato il processo costituente sull'affermazione dei principi e valori supremi dell'ordinamento, ma nella seconda e cioè nell'architettura

---

<sup>276</sup> SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione*, vol. 1, 1994, 19 e ss. e CAMERLENGO Q., *op. ult. cit.* 64-65 ai quali si rimanda per un approfondito quadro sulle varie teorie dottrinarie sul concetto di Costituzione, nelle quali, però è stato scovato un minimo comun denominatore nella ricerca del codice genetico di una Costituzione e cioè proprio nel tema della stabilità funzionale degli elementi che la compongono e nelle varie sfaccettature che essi posseggono. Così, infatti, è stato detto nella impostazione della corrente dell'istituzionalismo in ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale generale*, II, 1946, come così anche nella corrente "decisionista" che trova il suo padre in SCHMITT C., *op. ult. cit.*, 26 e ss. Così, infine, anche nella contrapposta scuola normativista che fa capo a KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1952, 116 ss.

<sup>277</sup> BARBERA A., *op. cit.* 2015, 5 e ss., in senso conforme MORRONE A., *Le trasformazioni costituzionali: un altro modo per leggere il processo delle riforme in Italia*, 2016, 11 e ss.

<sup>278</sup> Si fa riferimento alla citata opera ricostruttiva del concetto di Costituzione effettuata da Augusto Barbera, il quale afferma "[...] l'«ordine costituzionale», vale a dire il contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali, l'ordito attorno al quale si intessono le varie norme. Quest'ultimo è la "base materiale", un ordine sociale modellato dai fini e dai valori delle forze politiche, sociali e culturali egemoni, che in quel testo si riconoscono. È l'«energia ordinante» — il "logos" — che percorre l'intero ordinamento costituzionale, che l'elaborazione del testo non cancella ma incanala negli argini normativi [...]".

istituzionale vivono da decenni stimoli di riforma che non hanno trovato una compiuta e meritevole soddisfazione in norme e fatti, intesi questi ultimi nei loro schemi convenzionali che regolano i rapporti giuridici tra gli organi costituzionali dello Stato<sup>279</sup>. Ora, su questa parte della Costituzione e più nello specifico nella disciplina della forma di governo parlamentare forte è stato l'influsso della lezione del costituzionalismo inglese, secondo cui (per dirla con le parole di A.V. Dicey) “[...] *the constitution appears to include all the rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power of the State*” e nelle norme rientrano a pieno titolo i meccanismi di convenzione costituzionale non dettate da fattori contingenti ma da una tradizione consolidatasi nel tempo<sup>280</sup>. In questa lezione anglosassone sul parlamentarismo è inclusa la configurazione giuridica del Capo dello Stato, elemento di perno, come si è ampiamente visto nell'introduzione al presente lavoro, del peculiare parlamentarismo italiano. Da un lato, essa ha trovato in numerosi articoli una positivizzazione delle sue funzioni, ma in altre e fondamentali parti è stata lasciata all'interpretazione fattuale data dagli schemi di prassi e convenzione nei rapporti interorganici e tra le istituzioni di indirizzo politico nella qualificazione della sua effettiva posizione costituzionale: per cui, senza voler ulteriormente ribadire questo assunto, l'interpretazione costituzionale è su numerosi fattori: testuali, contestuali e fattuali. Tra i fatti e i rapporti giuridici che qualificano la posizione di quest'organo costituzionale, come si è visto nel secondo capitolo della presente ricerca, sono da includersi tutti i meccanismi convenzionali che il Segretariato in funzione servente del Presidente ha attuato ed attua nei confronti degli organi di indirizzo politico, incidendo indirettamente, e comunque sempre di riflesso all'azione presidenziale, di fatto sulla forma di governo parlamentare. Sicuramente, poi, si può affermare che queste dinamiche siano il diretto precipitato di stimoli ed esigenze di stabilità, di funzionamento dell'architettura costituzionale e dell'ordinamento costituzionale in sé, che per quanto possano venir interpretati come dinamiche di riassetto di situazioni patologiche, essi sono riconducibili al concetto di materia costituzionale. Stimoli individuati, poi, stesso dal maggiore inquilino del Quirinale e per questo si potrebbe

---

<sup>279</sup> Vedi nota 65 e v. ELIA L., *Governo (forme di)*, voce Enciclopedia del Diritto, 1970.

<sup>280</sup> DICEY A.V., *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 1962, 23, LEYLAND P., *Constitutional conventions and the preservations of the spirit of the British Constitution*, Rivista AIC, n.4, 2014, 4-5

obiettare che si è di fronte ad una sorta di autoreferenzialità non imputabile al soddisfacimento di interessi costituzionali che siano per loro stessa natura più generali e condivisi. Ma, come si è visto, essi fanno parte di un settore particolare del progetto politico di Costituzione che è in continuo divenire dove l'individuazione degli stimoli e, quindi, di ciò che è riconducibile alla materia costituzionale, è affidata essa stessa al particolare agire e rapportarsi giuridicamente degli organi costituzionali dello Stato. Per queste ragioni si può affermare che il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica è un organo di rilevanza costituzionale in quanto contribuisce con il suo agire a servire e plasmare gli indirizzi dati dalla stessa figura del Presidente della Repubblica e, seppur di riflesso ma comunque con un apporto decisivo, a dare un suo contributo significativo nel porre in essere quegli stimoli, quelle condizioni minime per le quali si possa parlare di un ordinamento costituzionale compiutamente funzionante. Per queste ragioni, inoltre, è da condividere l'assunto della dottrina citata ad inizio paragrafo per cui è necessario fare spazio ad un criterio di tipo sostanziale per stabilire se si è di fronte ad un organo di rilevanza costituzionale sulla base dello studio attraverso due prospettive: 1. La tipologia di attività svolta dall'organo 2. Le modalità di estrinsecazione di questa attività<sup>281</sup>. Il primo parametro è stato specificato nel senso che solo quelle attività che dispieghino i propri effetti diretti ed immediati nella sfera giuridica o nei rapporti tra gli organi costituzionali e, di riflesso si aggiungerebbe, sull'aspetto dinamico della forma di governo parlamentare possono ricevere la qualifica di attività inerenti alla materia costituzionale, così come dimostrato poc'anzi, e di conseguenza ad un organo di rilevanza costituzionale. Il secondo requisito rappresenta l'indice di autonomia nell'azione esplicita nel primo requisito che possiede il detto organo, per cui esso può porre in essere delle proprie determinazioni, seppur entro numerosi limiti dati dal potere di indirizzo del Presidente e del meccanismo sofisticato delle deleghe funzionali che regolano il Segretariato. Per le indicazioni avute nel corso del lavoro si può affermare che entrambi i requisiti risultino soddisfatti ampiamente. Vi si potrebbe aggiungere, infine, un ulteriore argomento, citato all'inizio, secondo il quale ci si troverebbe di fronte ad un organo di rilevanza costituzionale. È, infatti, di altrettanto evidente intellegibilità sulla base della ricerca fin qui svolta che l'attività degli Uffici rispetto all'attività dei Servizi sia per la sua prevalenza in senso

---

<sup>281</sup> OCCHIOCUPO N., *op. ult. cit.*, 19, nota 18

qualitativo e per il diretto e decisivo impatto nel plasmare la posizione costituzionale del Presidente l'indice più idoneo a qualificare la natura giuridica di quest'organo, per cui pur rimanendo nell'affermare che si è di fronte ad un organo bivalente, per l'importanza assunta dal lavoro svolto dalle unità di *staff* degli Uffici sia da considerare come attività tipica di un organo di rilevanza costituzionale<sup>282</sup>. Ci si rende conto di aver dato una definizione atipica o inusuale rispetto a quello che la dottrina dominante ritiene siano gli elementi qualificanti di un organo di rilevanza costituzionale. Con questa definizione, infatti, non si vuole conferire al Segretariato un'autonomia costituzionale separata a quella dell'organo Presidente, che rimane l'unico organo costituzionale dotato dei canoni di autonomia che si vedranno nel prossimo capitolo. Si voleva semplicemente "azzardare" a dei significati nuovi, proporre una diversa visione di questo concetto: non più finalizzato all'esistenza di canoni di autonomia costituzionale (che nel Segretariato non sussistono, si ripete, essendo assorbito nell'organo costituzionale del Presidente), ma volti ad evidenziarne l'"imprescindibilità" sul piano costituzionale e la loro "necessaria" esistenza per un corretto funzionamento dell'assetto istituzionale previsto in Costituzione.

In conclusione, è per questi motivi che si ritiene di dover affermare che il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica sia un organo di rilevanza costituzionale, con natura e funzioni bivalente, strutturalmente inserito nell'organo costituzionale del Presidente della Repubblica.

---

<sup>282</sup> MOTZO G.—DE MARCO E.—FRANCHINI M.—ROSSI MERIGHI U., *op. cit.* 157 e D'ORTA C.—GARELLA F., *op. ult. cit.*, 138. Quest'ultima considerazione sembrerebbe trovare avallo nella giurisprudenza costituzionale e più precisamente nella nota ordinanza n.129 del 1981, nella quale la Consulta in un *obiter dictum*, affermava che "[...] il Segretariato è apparato servente dell'organo costituzionale, creato soprattutto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali".



## ***Capitolo 4. L'autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica***

Il tema oggetto della presente ricerca cela in sé alcuni profili di non facile lettura. Il sociologo tedesco Niklas Luhmann ha evidenziato nel corso delle sue ricerche e studi sulla teoria dei sistemi sociali che uno studio come quello che si sta affrontando si inserisce in una sorta di paradosso, o meglio, potrebbe caderci se non ponesse un adeguato “bilanciamento” tra alcuni fattori nella sua analisi<sup>283</sup>. In particolare, lo studio delle istituzioni potrebbe, da un lato, limitarsi ad una osservazione dello Stato visto nella sua unità giuridica ed istituzionale con un’analisi, appunto, sugli *output* esterni, lasciando così da parte quelle che autorevole dottrina chiama le “differenziazioni” di tipo organizzativo interno, comunicativo e comportamentale. Mentre, sotto un altro versante, un’indagine focalizzata solamente su questi aspetti di natura comportamentale potrebbe difettare di una visione di sistema che consentirebbe di dare efficienza non solo all’importante principio della certezza del diritto ma, altresì, ad un corretto e bilanciato assetto di separazione dei poteri. Questo poiché le analisi di natura comportamentale per poter essere meglio apprezzate nel loro concreto apporto e peso effettivo vanno necessariamente inserite nel contesto globale dell’ordinamento costituzionale di riferimento. Per queste ragioni, come suggerito da parte della dottrina, è necessario inserire questi fenomeni entro la generale cornice di legalità costituzionale di riferimento o, in altri termini, “[...] in quell’unità giuridico-politica di funzioni sovrane [...]”<sup>284</sup>; inoltre, per evitare il paradosso bisognerà cercare di discorrere del profilo giuridico che più di tutti aiuterebbe a ricomprendere il Capo dello Stato (ed il peso che assume la sua organizzazione per il suo funzionamento) nell’arco costituzionale ed è l’indagine sui profili della sua autonomia costituzionale.

Con il termine autonomia costituzionale si fa riferimento al suo aspetto tricotomico, campo d’indagine privilegiato da secoli ormai della dottrina costituzionalistica, che

---

<sup>283</sup> LUHMANN N., *Conflict and Integration. Comparative Law in the World Today*, 1989, 493 e ss., ripresa da CARDUCCI M., *Tra zone grigie ed antecedenti della forma di governo*, in Rivista del Gruppo di Pisa n.4, 2017, 3 e ss., precedentemente invece nella letteratura italiana importante è il contributo di MARTINES T., *Opere*, I, 2006, 13 e ss.

<sup>284</sup> CARDUCCI M., *op. cit.*, 3, il quale definisce gli argomenti della presente ricerca una sorta di zona grigia del diritto costituzionale poiché indaga aspetti “mediani”, talvolta ingannevoli e non molto razionalizzati sul piano scientifico.

comprende l'indagine dell'autonomia di questi organi sul piano normativo-organizzativo, sul piano dell'autoamministrazione o autarchia ed infine su quello, molto dibattuto ancora oggi, della auto-giurisdizione o autodichia. Molto noti e ricorrenti sono i contributi dottrinali e giurisprudenziali sulla detta autonomia delle Camere e della Corte costituzionale. Anche, però, un'indagine sul Presidente della Repubblica presenta dei profili di grande interesse, che sono dati, innanzitutto, dalla concorrenza di diversi tipi di fonti nello scolpire l'organizzazione ed il funzionamento della Presidenza, così come dai particolari rapporti di natura contabile e finanziaria intessuti con gli organi di indirizzo politico, ed infine dalla storica "riforma" operata dal d.p. n.1/1996, che ha introdotto un regime di autodichia analogo per certi versi a quello previsto dai regolamenti parlamentari<sup>285</sup>.

Questione prodromica e di massima importanza è, però, il tema sulla natura dei regolamenti presidenziali. Infatti, l'effettiva costituzione degli Uffici di cui si è discusso si legittima nell'ottica di un generale potere di auto-organizzazione presidenziale esplicabile tramite dei regolamenti presidenziali. Con un'indagine specifica sull'autonomia costituzionale del Presidente si proverà ad andare ad esaminare in profondità il fondamento costituzionale della detta potestà e di suoi limiti entro la cornice di legalità costituzionale e si potrà, infine, provare a cogliere non solo la *ratio* insita nell'ultimo comma dell'art.84, ma altresì le sue potenzialità espansive e limiti. In seguito, si potrà comprendere, innanzitutto, quale posizione essi occupano nella gerarchia delle fonti, quale la loro efficacia e quali i loro limiti, dove per limiti si fa riferimento ad una loro eventuale sindacabilità da parte della Consulta<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> OCCHIOCUPO N., *Autodichia*, in *Enc. giur.* Treccani, IV, 1988, 2, GARELLA F., *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in D'ORTA C. e GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, 1997, p. 14 ss.; MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni di alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, 1987, 3 ss.; D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, 2004, 163 ss. ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale*, 1913, 408, BASILICA F., *Il punto delle sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del senato*, in *Giust. civ.*, 2003, 2434; GATTAMELATA S., *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana? in amministrativamente.com*, 1/2014, 13 e ss.

<sup>286</sup> Questo impianto metodologico sembra debba essere condiviso, seguendo l'indirizzo interpretativo dato in tal senso dalla stessa Consulta nella nota sentenza n.129 del 1981, nella quale essa ha impostato la questione in questi termini: solo da un'autonomia normativa ed organizzativa che trovi fondamento diretto o indiretto in Costituzione si può eventualmente trarre la sussistenza o meno dell'autonomia costituzionale intesa nella sua accezione tricotomica.

Così come le medesime ragioni si rinvengono nell'analisi dell'istituto dell'autodichia nella Presidenza della Repubblica. Se nei regolamenti e, quindi, sul profilo della autonomia normativa e organizzativa si esamina la *ratio* costituzionale della possibilità per il Presidente della Repubblica di poter costituire una propria amministrazione, con l'autodichia si guarda al profilo più dinamico di rapporto con gli altri poteri e di conseguenza quali sono i limiti di natura costituzionale che incontra la potestà di autoorganizzazione del Capo dello Stato nei loro confronti, ma altresì quali sono i paletti che gli altri poteri (Magistratura soprattutto nel caso dell'autodichia) incontrano quando si relazionano con esso: se la loro interferenza è un'illegittima o meno intromissione in un'area costituzionalmente riservata e, soprattutto, possibilmente invasiva del libero funzionamento dell'organo e adempimento delle proprie funzioni costituzionali: come anche l'ultima sentenza della Corte costituzionale (n.262 del 2017) ne ha evidenziato una sinergia molto stretta e difficilmente scindibile.

Sul piano metodologico, invece, si terrà conto e si cercherà di mutuare dai contributi che la dottrina e la giurisprudenza hanno fornito sulle analoghe questioni dell'autonomia del Parlamento e della Corte costituzionale, poiché, malgrado, la Presidenza della Repubblica presenti delle proprie peculiarità organizzative e funzionali, per molto tempo dalle Corti e dai costituzionalisti si è pensato all'esistenza di un regime "comune" dell'autonomia regolamentare degli organi costituzionali.

## ***Sezione I- L'autonomia normativa del Presidente della Repubblica***

### ***1. L'autonomia normativa secondo la giurisprudenza***

La cd. autonomia normativa del Presidente della Repubblica ha ricevuto da parte della giurisprudenza costituzionale, di legittimità e da parte della dottrina riscontri e contributi significativi. Con riguardo alla Presidenza della Repubblica, si sono registrate varie oscillazioni in giurisprudenza tra le statuizioni della Corte costituzionale e della Cassazione, così come in alcune pronunce dei tribunali amministrativi<sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> Più in generale si dava conto dell'interpretazione del concetto di insindacabilità degli *interna corporis* FADDA C.-BENSA P.E., *Note a WINDSCHEID B., Diritto delle pandette*, trad. it., vol. I,

La sentenza, per così dire, “pilota” è il caso in cui la giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente elaborato delle proprie considerazioni sull’autonomia normativa della Presidenza della Repubblica. La sentenza è la n.129 del 1981, la quale ha deciso in merito ad un conflitto di attribuzione interorganico tra la Corte dei Conti, il Presidente della Repubblica e le Camere in ordine alla sussistenza o meno di un principio di autonomia contabile, amministrativa o autarchia in capo alle amministrazioni dei detti organi costituzionali. La sussistenza dell’autonomia in questione avrebbe comportato l’esclusione della giurisdizione della Corte dei Conti sulla contabilità degli organi parte del conflitto. Lasciando da parte per il momento le questioni inerenti l’autonomia amministrativa e giurisdizionale, importanti considerazioni sono state svolte sull’autonomia normativa. In particolare, la Consulta ha affermato, in ossequio al fatto che solo dall’esistenza dell’autonomia normativa potrà desumersi eventualmente quella contabile, che “[...] Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l’assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi [...]”<sup>288</sup>. Nel cercare, poi, un fondamento costituzionale alla detta autonomia e dopo aver effettuato un parallelismo con le Camere, dove il fondamento è direttamente rinvenibile nell’art. 64 Cost., la Consulta nello statuire l’esonero della giurisdizione della Corte dei Conti ha dichiarato, inoltre, che “[...] per quanto non siano completamente assimilabili ai regolamenti delle Camere, anche i regolamenti approvati a questa stregua dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale [...] tanto più che fonti del genere, se così non fosse, non potrebbero legittimamente inserirsi nell’attuale sistema degli atti normativi dello Stato”<sup>289</sup>, per cui trattasi di atti fonte di natura primaria a competenza riservata. A questa considerazione finale la Corte vi è arrivata sulla scorta di tre tipi di argomenti: a) per quanto non vi sia una espressa previsione costituzionale è indiscusso che vada attribuito anche “[...] a quest’organo un proprio apparato, non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella “dotazione” stessa, quanto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni

---

1902,107 e ss., FLORIDIA G.G.-SORRENTINO F., *Interna corporis*, in Enc. giur. Treccani, XVII, 1989; MIDIRI M., *L’autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, 1999, 234 e ss.; *I poteri di garanzia dell’autonomia parlamentare*, in Il Filangieri, 2014, 241 e ss., RACIOPPI E., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in La legge, 1905, 721 e ss.

<sup>288</sup> Corte cost., sent. n. 129/1981, punto 4 Considerato in diritto

<sup>289</sup> Vedi nota precedente

presidenziali, garantendo in tal modo la non-dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato [...]”<sup>290</sup>; b) non può quindi parlarsi di un mero apparato amministrativo distaccato dal Presidente ed assimilabile ad un qualsiasi apparato amministrativo dello Stato; c) la legge n.1077 del 1948 istitutiva del Segretariato Generale va interpretata sulla scorta di un’interpretazione teleologica come di carattere meramente ricognitivo dell’implicito fondamento costituzionale per cui il Presidente abbisogna di dotarsi di apparati amministrativi serventi delle sue funzioni costituzionalmente attribuitegli.

Questa sentenza ha costituito il punto di riferimento per la dottrina successiva ma anche per le successive pronunce dei giudici di legittimità ed amministrativi che hanno affrontato la questione<sup>291</sup>. Vi è da premettere che a differenza del giudice costituzionale questi ultimi non hanno in molte situazioni condiviso la chiave interpretativa della Consulta. In particolare, un orientamento della giurisprudenza amministrativa instauratosi immediatamente dopo la pronuncia citata della Consulta, culminato, infine, in un regolamento di giurisdizione delle Sezioni Unite della Cassazione, si è nettamente discostato dalla giurisprudenza costituzionale. È il caso della sentenza del Consiglio di Stato del 27 maggio 1985, che ha dichiarato la natura secondaria dei regolamenti presidenziali disciplinanti lo stato giuridico ed economico dei dipendenti del Segretariato e per questi motivi riconducibili alla cognizione e al sindacato della giustizia amministrativa ex art. 113 Cost. La vicenda riguardava il riconoscimento di alcuni contributi previdenziali perequativi in favore dei dipendenti ricorrenti, i quali avevano adito il Tar in primo grado, che però aveva dichiarato a sua volta il suo difetto di giurisdizione indicando la Corte dei Conti come giudice del caso. Il gravame al

---

<sup>290</sup> V. *Ibidem*

<sup>291</sup> LO CALZO A., *L’Autodichia degli Organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell’organo alla garanzia della funzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2015, 10  
MIDIRI M., *Sull’autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, 438 ss.; OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali “legibus soluti”?* in *Giur. it.*, 1985, 1 ss., *Costituzione e Corte costituzionale: percorsi di un rapporto genetico dinamico*, 2010, 102 ss. Come si vedrà di recente queste sono state le argomentazioni addotte dalla Corte di Cassazione nell’ordinanza del 17 marzo 2010, n. 6592. Problema interpretativo secondo alcuni autori è quello di capire se si è di fronte ad un fondamento costituzionale implicito nella stessa natura di organo costituzionale o se si è di fronte ad un meccanismo consuetudinario, così come citato dalla Consulta nella sentenza n.129, CICCONE S.M., *L’autodichia della presidenza della Repubblica*, *Rivista AIC* n.3, 2010, 5 e ss.; GRANDI F., *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull’autodichia*, in *Giur Cost.*, n.6, 2010, 5290.

Consiglio di Stato da parte dei dipendenti ha portato a questa statuizione<sup>292</sup>. Sul caso si è, infine, espressa la Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n.3422 del 1988), pronunciando in sede di regolamento di giurisdizione in favore della giurisdizione amministrativa e confermando la teoria del Consiglio di Stato.

La tesi della Suprema Corte si è basata su una particolare interpretazione della sentenza della n.129 della Consulta, affermando che il principio di diritto ricavabile sul punto da questa decisione andasse raffrontato con il “*decisum*” e cioè con il fatto che esso valesse solo per i giudizi aventi natura contabile. Secondo la Cassazione, infatti, il fondamento costituzionale indiretto dal quale si ricaverebbe la potestà normativa primaria della Presidenza varrebbe solo in quel frangente, escludendo categoricamente l’applicabilità di esso alle controversie in materia di rapporto di lavoro. Per queste ragioni il fondamento del potere regolamentare andrebbe semmai ravvisato nella legge ordinaria, la n.1077, istitutiva del Segretariato, che non avrebbe un mero carattere ricognitivo ma bensì “fondativo” della detta potestà regolamentare<sup>293</sup>.

Questo filone è stato praticamente riconfermato nel 1998 con una vicenda che ha avuto risvolti simili a quella sopra enunciata. La questione era partita con un ricorso al Tar del Lazio su un regolamento del Presidente della Repubblica che aveva predisposto la nomina alle funzioni di dirigente di un soggetto inquadrato precedentemente in funzioni di concetto. Questa nomina era stata impugnata da altri dipendenti in funzione di concetto presso il Tar del Lazio con eccezione per difetto di giurisdizione da parte della parte convenuta e del Segretariato. Il Tar aveva confermato così come lo avrebbe fatto successivamente il Consiglio di Stato riproponendo le statuizioni effettuate dieci anni prima nella vicenda sopra citata. Anche in questo caso si era arrivati in Cassazione per decidere del regolamento di giurisdizione invocato in ricorso dalle parti resistenti nei giudizi amministrativi: la statuizione definitiva è stata per il rigetto delle eccezioni di giurisdizione dei resistenti, ma il percorso argomentativo si è rivelato molto differente e sarà oggetto di approfondimento in merito al tema dell’autodichia.

A questi orientamenti in senso fortemente critico alle statuizioni promosse dalla sentenza n.129 del 1981 della Consulta si sono di recente contrapposte indicazioni nuove da parte della stessa Corte di Cassazione a Sezioni Unite. Nella decisione n.6529

---

<sup>292</sup> Cass. S.U., n.3422/1988, Considerato in fatto

<sup>293</sup> Cass. S.U., n. 3422/1988, Considerato in Diritto, punto 8

del 2010 le dette S.U. hanno deciso su un caso di regolamento preventivo di giurisdizione a seguito di ricorso al Tar di un soggetto inquadrato nelle funzioni esecutive amministrative del Segretariato. Il detto dipendente aveva adito precedentemente (per vedersi riconosciuti determinati trattamenti economici sulla base e a seguito del fatto che fosse precedentemente inquadrato in una determinata fascia presso la Presidenza del Consiglio non più riconosciutagli in Presidenza della Repubblica) gli organi di giurisdizione domestica del Segretariato<sup>294</sup>. A seguito del rigetto delle proprie istanze nei due gradi di giudizio ivi previsti, aveva tentato di adire il Tar, nel quale era stato sollevato il detto regolamento di giurisdizione. La Cassazione sul tema della qualificazione giuridica da dare ai regolamenti presidenziali ha operato un drastico cambiamento di orientamento allineandosi all'interpretazione data dalla Consulta nella sentenza n.129, affermando che “[...] l'esercizio di tale potere regolamentare, di natura chiaramente normativa e rispetto al quale la L. n. 1077 del 1948, assume mero ruolo ricognitivo [...]”<sup>295</sup>.

Recentemente si è avuto un ulteriore tassello con la già storica sentenza n. 120 del 2014, che fa riferimento alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari. Per quel che riguarda lo specifico tema d'indagine della presente sezione, la Corte in quella sede ha statuito che: a) i regolamenti parlamentari sono insindacabili dalla Corte costituzionale direttamente, poiché non sono atti aventi forza di legge inclusi nel catalogo dell'art.134 Cost., confermando il proprio indirizzo espresso nella pronuncia n.154 del 1985; b) queste fonti regolamentari non sono però da considerarsi come fonti interne ma come fonti riferibili all'ordinamento giuridico e, di conseguenza, assoggettate al principio di legalità costituzionale; c) nelle controversie riguardanti i rapporti di lavoro dei dipendenti è sollevabile conflitto di attribuzione inter-organico in modo da verificare se le dette fonti regolamentari abbiano prodotto delle turbative verso altri poteri dello Stato e di conseguenza delle lesioni di diritti costituzionalmente inviolabili<sup>296</sup>. Da

---

<sup>294</sup> Cfr. Cass. S.U., n.6529/2010, CICCONE S.M., op. cit., 5 e ss.; GRANDI F., op. cit., 5290

<sup>295</sup> V. *Ibidem*, Considerato in diritto punto 3

<sup>296</sup> Corte cost., sentenza n. 120/2014, Considerato in diritto, punti 4.2, 4.3, 4.4. Si segnalano le note di GIUPPONI T.F., *La Corte e l'insindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014, LUGARA' R., *I regolamenti parlamentari al vaglio dell'incostituzionalità*, in Rivista AIC, n.4, 2014; TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 10/2014, PASSAGLIA P., *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2115, 4, LO CALZO A., op. cit., 13 e ss.

questi principi si desumerebbe in definitiva che le fonti regolamentari che regolano l'organizzazione interna degli organi costituzionali possano ricevere un sindacato di legittimità costituzionale indiretto da parte della Corte, in quanto norme facente parti dell'ordinamento giuridico e sottoposte ai principi e alle norme della Costituzione.

Ora, l'influsso di questa inversione di rotta da parte della giurisprudenza costituzionale ha inevitabilmente coinvolto anche la questione sulla sindacabilità o meno delle statuizioni presenti nei regolamenti presidenziali e non poteva essere altrimenti per ragioni logiche e di ordine sistematico, per cui è stato sollevato nel 2015 un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente della Repubblica da parte delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione. Il conflitto è stato definito al termine del 2017. Sono interessanti e degne di considerazione le riflessioni fatte dalla Suprema Corte nell'ordinanza con la quale ha sollevato il conflitto inter-organico. Le ragioni sono sintetizzabili in questo inciso dell'ordinanza, per cui “[...] Anche nella fattispecie in esame, infatti, assume rilievo determinante la ricostruzione dell'ambito di competenza riservato ai decreti presidenziali aventi ad oggetto l'organizzazione della Presidenza della Repubblica, è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, nella misura in cui il superamento del detto ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato [...]”<sup>297</sup>. L'atto finale è di recentissima pubblicazione e se ne daranno successivamente alcune impressioni a prima lettura.

## ***2. La dottrina sulla natura giuridica dei regolamenti presidenziali***

Anche in dottrina non si è registrato un orientamento univoco nell'individuazione della natura giuridica dei regolamenti interni del Presidente della Repubblica, seguendo in parte le linee del noto dibattito giurisprudenziale sopra citato. In particolare si può notare che gli orientamenti sono molto vari e si sono, sostanzialmente, focalizzati sul rapporto intercorrente tra legge istitutiva del Segretariato e regolamenti presidenziali, sulla corretta qualificazione giuridica da attribuirgli mutuando dalle considerazioni sui regolamenti parlamentari e della Corte costituzionale e sulle eventuali presenza di sottocategorie interne a questo tipo di fonte, ricalcando la distinzione effettuata con i regolamenti di Camere e Consulta tra regolamenti a carattere generale e sub

---

<sup>297</sup> Corte cost., ordinanza n.120/2015

regolamenti o “minori”. Per queste ragioni si darà conto di ogni singolo orientamento dottrinale specificandone le peculiarità e le questioni specifiche affrontate per poi nel successivo paragrafo continuare con un’analisi critica e propositiva del quadro globale offerto sia dalla dottrina e sia dalla giurisprudenza esaminate.

Il primo orientamento da citare è una corrente che ha in maniera netta ha sostenuto l’esistenza di un regime comune per tutti gli organi costituzionali ed è quella riferibile ad Aldo M. Sandulli. Per questa opinione dottrinale non si può negare che anche la Presidenza della Repubblica sia dotata di una potestà regolamentare di natura e carattere primario parallelamente alle Camere, in quanto l’ordinamento costituzionale ha dotato per ragioni funzionali agli organi di diretta ed immediata espressione del potere sovrano un’autonomia che li rendesse indipendenti e immuni da interferenze<sup>298</sup>. A questo si è contrapposto un secondo orientamento che ha, invece, negato la presenza di un’autonomia normativa costituzionalmente protetta per la Presidenza della Repubblica. Il presupposto di partenza di questa dottrina è rinvenuto nell’assenza di una disposizione nel testo costituzionale che espressamente potesse qualificare la detta autonomia come tutelata sulla scorta del parallelismo con le Camere e la Consulta<sup>299</sup>. Non sarebbe, altrettanto, possibile ricavare in via interpretativa ed indirettamente un fondamento costituzionale, poiché l’ordinamento costituzionale sarebbe vincolato al principio della chiusura del sistema delle fonti, per cui una fonte non espressamente individuata in Costituzione non potrebbe riceverne le guarentigie di autonomia. Un ulteriore argomento a sostegno della mancata esistenza di una base costituzionale è stato rimarcato sulla base della relazione intercorrente tra legge istitutiva del Segretariato e i suddetti regolamenti. Questa corrente ha ritenuto che la legge n.1077 andasse considerata come la vera base fondante del potere “normativo” del Capo dello Stato, per cui dei regolamenti andrebbero considerati come regolamenti di

---

<sup>298</sup> SANDULLI A.M., op. ult. cit. 1834. Questa teoria è stata in parte seguita da alcuni autori più recenti che ritengono la stretta connessione e inscindibilità tra i caratteri dell’indipendenza ed autonomia politica dell’organo costituzionale con il possibile e distorto controllo da parte del potere giudiziario. Si possono menzionare i contributi di SORRENTINO A.C., *L’autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. merito*, 2008, 549; GRANDI F., op. cit., 5298 e ss. PELELLA G., *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L’autodichia alla prova della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo*, in AA. VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, 2013, 276

<sup>299</sup> STANCATI P., *Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, voce *Enciclopedia del Diritto*, 1989, 954

organizzazione, con base giuridica su una legge ordinaria e, perciò sottoposti al principio di legalità e con valore di fonte secondaria del diritto al pari dei regolamenti governativi<sup>300</sup>. Quest'ultima considerazione troverebbe un suo corollario nella specificazione che un'eventuale riforma della legge n.1077 sarebbe possibile senza limite alcuno e potrebbe modificare gli apparati presidenziali liberamente<sup>301</sup>. Sulla base di questi assunti non sarebbe possibile, quindi, estendere per analogia il regime comune dei regolamenti degli organi costituzionali al Capo dello Stato.

La terza tesi dottrinale da citare si è mossa, invece, sotto un altro punto di vista, che potrebbe definirsi come "compromissorio". Essa ha, infatti, elaborato una sintesi bilanciata tra la presenza di un fondamento costituzionale alla potestà regolamentare del Presidente e la presenza di una legge ordinaria istitutiva del Segretariato. Secondo questa opinione, riferibile a Nicola Occhiocupo, sarebbe presente una particolare riserva relativa di legge in Costituzione valevole per tutte le amministrazioni degli organi costituzionali, per cui da un lato la Costituzione tramite il combinato disposto tra gli art. 97 e 95, comma 3 avrebbe stabilito che la previsione astratta dei detti apparati amministrativi avrebbe dovuto imputarsi ad una legge ordinaria, mentre nel dettaglio la disciplina sarebbe stata corroborata dalle previsioni regolamentari interne<sup>302</sup>. Nello specifico, quindi, la Presidenza della Repubblica nel suo concorso di fonti vedrebbe nella legge n.1077 al suo art.3, comma 3, la previsione della istituzione, intesa come astratta configurabilità del Segretariato Generale, mentre nei regolamenti presidenziali si produrrebbe l'effettiva costituzione dell'apparato servente dell'organo

---

<sup>300</sup> STANCATI P., op. ult. cit., 955-956, CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in questa *Enciclopedia*, XVII, 937 ss. e FOIS C., *Legalità (principio di)*, ivi, XXIII, 691. Mentre effettuano una sorta di discriminazione nel senso che è teorizzata la detta autonomia solo per la Corte costituzionale e non per gli altri organi costituzionali da CRISAFULLI V., *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1966 562, e in *La continuità della Corte costituzionale*, 24,1967, PANUNZIO S., *I regolamenti della Corte costituzionale*, 1970, 212-213. In senso contrario, invece, GRASSO P., *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1961, 946 e ss.

<sup>301</sup> TURCHI P., *Brevi note sull'autonomia normativa del Presidente della Repubblica*, in *I TAR*, 1982, II, 73 ss.

<sup>302</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 187 e ss., AMATO G., *Rapporti fra fonti primarie e fonti secondarie*, 1968, 100 e ss., BACHELET V., *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904 e ss., MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, 1962, 92 e NIGRO G., *Studi sulla funzione organizzatrice dell'attività amministrativa*, 1961 214-215, di cui l'Autore ha ripreso la distinzione tra il concetto di istituzione e di costituzione per spiegare le differenti competenze tra legge ordinaria "istitutiva" e regolamento presidenziale "costitutivo".

costituzionale; questi ultimi, poi, non troverebbero la loro legittimazione nella legge ordinaria, ma bensì nella naturale autonomia che la Costituzione solitamente attribuisce agli organi costituzionali. In sostanza, il concorso nella regolazione del Segretariato sarebbe impostato tra due tipologie di fonti, entrambe di rango normativo-primario, ma delimitate sul piano della competenza, per cui la legge istituisce ed il regolamento “costituisce” la disciplina organizzativa interna: infatti, questa opinione ha sostenuto che “[...] la riserva relativa di legge [...] non opera, però, secondo lo schema legge-delegante, legge-delegata, ma secondo il principio della ripartizione della funzione di organizzazione, che è riferito da una parte al Parlamento e agli organi costituzionali dall’altra come centri di autonomia”<sup>303</sup>. Seguendo questa impostazione, la legge n.1077 non potrebbe spingersi ad invadere spazi di competenza riservati alla fonte regolamentare, la quale avrebbe non solo il carattere normativo primario, ma bensì l’attributo della forza di legge e per la quale sarebbe legittimo il sindacato diretto della Consulta su di essi a dispetto della quasi granitica giurisprudenza costituzionale<sup>304</sup>.

Altra tesi che ha cercato di delineare dei tratti compromissori è stata quella attribuibile a Livio Paladin. L’autorevole costituzionalista ha ipotizzato che la natura giuridica dei regolamenti presidenziali andrebbe presa in considerazione sulla base del già esaminato principio della dualità delle funzioni che caratterizza uno dei tratti distintivi maggiori del Segretariato Generale. Secondo Paladin, si potrebbe ipotizzare la presenza di una potestà regolamentare, alla stregua di quella dei regolamenti parlamentari e della Consulta, solo in quei regolamenti che disciplinano l’organizzazione ed il funzionamento degli Uffici del Segretariato, mentre per quanto riguarda i Servizi si sarebbe di fronte ad una potestà regolamentare di carattere amministrativo se non delegabile in taluni aspetti alla stessa titolarità del Segretario Generale senza coinvolgere direttamente il Presidente<sup>305</sup>. Il fondamento di detta distinzione si rinverrebbe nella constatazione che gli Uffici data la nomina presidenziale dei

---

<sup>303</sup> OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, 1973, 189

<sup>304</sup> Si rinvia ai contributi dello stesso autore OCCHIOCUPO N., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. Cost.*, 1980, 1421 e ss., *Gli organi costituzionali legibus soluti?* in *Giur. It.*, 1985, 6-7, *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 245 e ss., 1986, *Organi costituzionali e teologia dei corpi separati dello Stato*, *Rassegna Parlamentare* n.1, 2015, 123 e ss.

<sup>305</sup> PALADIN L., *Sulla natura dei regolamenti presidenziali disciplinanti il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, in *Ric. Trim. Dir. Pubbl.*, 1991, 1071 e ss.

Consiglieri che vi sono a capo espletano un'attività strettamente connessa all'esercizio delle funzioni presidenziali costituzionali, per cui ivi troverebbero una loro copertura costituzionale e di conseguenza la necessità di dotarsi di una disciplina organizzativa solo con il rango di una fonte primaria a competenza riservata. A sostegno di questo assunto Paladin ha rimarcato che da un lato la Consulta nella sentenza n. 129/1981, di cui egli è stato l'estensore, nello statuire che l'autonomia normativa della Presidenza fosse coperta da autonomia costituzionale si riferisse effettivamente alla potestà di autodisciplina degli apparati che per l'appunto servono il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni. D'altro canto, egli ha ricordato come la stessa legge n.1077 del 1988, da considerare quindi come fonte ricognitiva della detta autonomia, nei suoi lavori preparatori si puntasse ad istituire il Segretariato per dare ricognizione ad una “[...] piena autonomia alla Presidenza della Repubblica, quale organo indipendente, per quanto concerne la sua organizzazione e funzionalità interna [...]”<sup>306</sup>. In definitiva, la presunta estraneità dei compiti dei Servizi, che sarebbero meramente amministrativi, da un diretto ausilio al Presidente non coprirebbe costituzionalmente i regolamenti in questione.

Un ultimo orientamento ha inquadrato i detti regolamenti tra le fonti primarie a competenza riservata sulla base di un principio costituzionale indiretto, allineandosi alle considerazioni fatte dalla giurisprudenza costituzionale nel 1981. In particolare, per poter spiegare la compresenza della legge istitutiva e dei regolamenti presidenziali questa opinione dottrinale ha esplicitato che la legge ordinaria ha un carattere meramente ricognitivo<sup>307</sup>. Ora, la considerazione enunciata è stata sviluppata maggiormente con riferimento all'eventualità di un'antinomia normativa. Se per la teoria di Occhiocupo è il criterio di competenza che delimiterebbe gli spazi riservati ad entrambe le fonti, per questa opinione un'antinomia si risolverebbe solo considerando le disposizioni legislative in contrasto con quelle regolamentari come “suppletive” di quelle autonome<sup>308</sup>. Per cui, da un lato il Parlamento in virtù della sua qualifica di organo espressione della sovranità nazionale e titolare della funzione legislativa potrebbe disciplinare negli spazi riservati all'autonomia parlamentare ma

---

<sup>306</sup> PALADIN L. *op. ult. cit.*, 1089

<sup>307</sup> PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto*, in SCIALOJA V.-BRANCA G. (a cura di), *Commentario del codice civile. Disposizioni di legge in generale (art.1-9)*, 2011, 589-590

<sup>308</sup> PIZZORUSSO, *op. cit.*, 590

risulterebbero cedevoli nel caso in cui il regolamento imponesse una propria disciplina sul medesimo contenuto<sup>309</sup>. Il Parlamento potrebbe prevalere solo in caso di adozione di una legge costituzionale attuativa dell'ultimo comma dell'art.84. Scelta figlia della necessità di contemperare da un lato l'autonomia della Presidenza, le cui norme regolamentari renderebbero cedevoli le disposizioni legislative, d'altro canto tutelerebbero il Parlamento nelle proprie scelte politiche laddove decidesse di disciplinare i rapporti tra organi supremi: la garanzia, secondo questa dottrina, risiederebbe nella necessità di porre in essere una legge costituzionale, dato che con una semplice legge ordinaria si darebbe adito a contingenti tensioni ed indirizzi politici<sup>310</sup>.

### ***3. La natura giuridica dei regolamenti presidenziali***

Per poter arrivare alla definizione proposta nel titolo del presente paragrafo, è necessario alla luce del quadro dottrinario e giurisprudenziale esaminato rispondere preliminarmente ad alcuni quesiti: innanzitutto, capire se esista o meno un fondamento costituzionale diretto o ricavabile indirettamente a garanzia delle predette fonti e, in secondo luogo, sciogliere il nodo sulla definizione da dare alla concorrenza di fonti a disciplina della Presidenza della Repubblica.

Sul primo nodo, si ritiene di dover affermare che i regolamenti presidenziali godano di un fondamento di natura costituzionale ricavabile indirettamente dal sistema enunciato nella Carta fondamentale. La questione non è del tutto assimilabile all'analoga situazione riscontrabile con i regolamenti parlamentari e della Consulta, i quali, invece, troverebbero in Costituzione agli artt. 64 e 137 i fondamenti diretti della loro potestà normativa regolamentare. Si è visto nei capitoli precedenti come, infatti, dall'art.84 ultimo comma non sia ricavabile alcun tipo di autonomia normativa ed organizzativa, ma si ritiene che argomenti di stampo formalistico non siano idonei a dispiegare la complessità della questione dell'autonomia del Presidente.

---

<sup>309</sup> V., *ibidem*, 582-587, dove l'Autore ha inteso di estendere il medesimo regime sotto questo punto di vista tra Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale.

<sup>310</sup> Sotto questo indirizzo interpretativo si schiera in senso conforme anche D'ORTA C.-GARELLA F., *op. cit.*, 52.

La sentenza n.129 del 1981 può rappresentare un'ottima base di partenza. La Consulta ha affermato che si pone come esigenza inderogabile a fondamento della necessità che il Presidente disponga di una sua autonomia normativa "la non dipendenza rispetto ad altri poteri dello Stato". Come spiegato in maniera convincente dalla dottrina che è stata relatrice e redattrice di quella sentenza (Paladin), la Presidenza per la posizione costituzionale che è stata disegnata dalle norme della Carta e, quindi, sul piano di un'interpretazione logico-sistematica del ruolo presidenziale abbisogna di porsi in una situazione di autonomia politica ed istituzionale al pari degli altri organi costituzionali<sup>311</sup>. Ciò non tanto per amministrare i beni della propria dotazione, ma bensì per poter consentire un efficiente esercizio delle proprie funzioni costituzionalmente attribuitegli e non. In altri termini, per la propria posizione di organo di impulso, di garanzia dell'unità nazionale e per le funzioni costituzionali che egli esercita come titolare esclusivo, occorre che sia garantita una sfera di autonomia organizzativa<sup>312</sup>.

Per prevenire equivocità sulla terminologia adoperata, con queste affermazioni non si vuole postulare che la detta autonomia trovi un suo fondamento nel dogma che gli organi costituzionali in quanto supremi ed espressione ultima della sovranità debbano ricevere un medesimo regime comune<sup>313</sup>. Si vuole bensì affermare che la presenza di detta autonomia si ricava dalla particolare conformazione costituzionale che l'ordinamento ha inteso di attribuire al Capo dello Stato: per cui essa si fonda non sulla base di un postulato assiologico, ma poiché dalle norme costituzionali del sistema si ricava detta esigenza<sup>314</sup>. Specificata questa questione, occorre definire perché trattasi di autonomia normativa oltre che organizzativa. Anche in questo caso la risposta si

---

<sup>311</sup> PALADIN L., op. ult. cit., 1079-1081, RESCIGNO G.U., op. ult. cit., 56-57, D'ORTA C.-GARELLA F., op. ult. cit., 57

<sup>312</sup> Ci si rifà e si rinvia alle considerazioni svolte nell'introduzione della presente ricerca sul ruolo e posizione costituzionale del Capo dello Stato.

<sup>313</sup> SANDULLI A.M., op. cit., 1989, 182, 274 e 1339, ORLANDO V.E., *Immunità parlamentare ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento*, in Rivista di diritto pubblico e pubblica amministrazione., 1933, 6 e ss., in AA.VV., *Studi in onore di Federico Cammeo*, Padova, 1933, 201 e ss., e in, *Diritto pubblico generale: scritti vari*, Milano, 1954, 461 e ss. Per una critica approfondita sul punto OCCHIOCUPO N., op. cit., 1985, 7-8 e MIDIRI M., *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, 1999, 30.

<sup>314</sup> PIZZORUSSO A., op. ult. cit., 588, MODUGNO F., voce *Poteri (Divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, 1966, 482 e ss., BASSI F. *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, 1969, 144, ALLARA B.M., op. ult. cit., 65, mentre in senso parzialmente, poiché riconduce l'esistenza di un principio in tal senso solo per Parlamento e Corte costituzionale PANUNZIO S., op. ult. cit., 212-213. Nota 26

ricava dal fondamento costituzionale desumibile dal sistema costituzionale. L'obiettivo a cui esso tende è appunto conferire una propria sfera di autonomia che non comporti interferenze e menomazioni da parte degli altri poteri dello Stato: più precisamente da altre tipologie di fonti dell'ordinamento giuridico e, nello specifico, le fonti primarie ad appannaggio degli organi di indirizzo politico. Questa sfera di autonomia necessita, quindi, di un proprio spazio di competenza normativa "riservato" che assicuri appunto alle dette fonti di poter disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento della Presidenza nella piena discrezionalità presidenziale e senza la possibilità di interferenza da parte degli altri organi costituzionali; se fosse solo organizzativa e non normativa e, quindi, non equiparabile sul piano della gerarchia delle fonti alle leggi ordinarie e agli atti aventi forza, essa non legittimerebbe lo spazio di competenza riservata e consentirebbe un libero intervento degli organi di indirizzo politico.

Su questa base si può provare a sciogliere il successivo nodo riguardante la presenza di una concorrenza di fonti nella disciplina della Presidenza. È da premettere che i giudici comuni e parte della dottrina, che hanno ritenuto insussistente la presenza di un principio costituzionale fondante dell'autonomia normativa, hanno, altresì, fatto leva sull'argomento della legge istitutiva del Segretariato come vera base fondante il potere regolamentare per confutare gli assunti precedentemente indicati. Secondo questa corrente all'argomento formale per cui la legge istituisce ed il regolamento disciplina entro i suoi limiti è stato aggiunto che il Presidente non necessiterebbe affatto di dotarsi di uno spazio di autonomia normativa e che questa sia necessaria per l'esercizio delle sue funzioni, in quanto egli le eserciterebbe in modo istantaneo o semplicemente assistito da altro tipo di fonti come le prassi e le convenzioni costituzionali<sup>315</sup>.

Su quest'ultimo punto è stato specificato che le funzioni amministrative potrebbero essere disciplinate tramite regolamento, mentre le funzioni di tipo giurisdizionale, di controllo e di tipo "legislativo" data la monocraticità della carica sarebbero esercitate nella predetta modalità istantanea senza il bisogno di una disciplina regolamentare che predisponga un determinato tipo di organizzazione; essa, infatti, secondo questo orientamento non avrebbe alcun potere vincolante sul piano giuridico, si limiterebbe

---

<sup>315</sup> STANCATI P., op. ult. cit., 76 e ss., FOIS F., op. ult. cit., 691 e CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, 1961, 131, mentre nello specifico criticano l'esistenza di un principio costituzionale ricavabile dalla posizione del Presidente SORRENTINO F., op. ult. cit., 96 e ss., ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto italiano*, 1984, 203

ad un'attività di istruttoria e non costituirebbe la necessità che anche queste prerogative vengano procedimentalizzate<sup>316</sup>. Viceversa, la sussistenza di un necessario potere normativo si configurerebbe in capo al Parlamento e la Corte costituzionale, in quanto organi collegiali, quindi, complessi e per questa loro natura implicherebbero nei loro processi decisionali una procedimentalizzazione ed il concorso di più volontà nell'elaborazione delle proprie determinazioni finali. Per questi motivi sarebbe necessario dotare essi di un'autonomia normativa esplicabile nella nota distinzione tra regolamenti generali, disciplinanti direttamente le funzioni ed i rapporti con gli altri organi, e regolamenti minori di tipo amministrativo comunque sia disciplinanti l'organizzazione interna dei propri apparati burocratici.

Questa corrente di pensiero va respinta sulla base di entrambi i presupposti su cui esso si fonda: il primo lo si è già visto sulla presenza o meno di un principio fondativo, mentre è il secondo che merita di essere rivisto in senso critico. Innanzitutto, la considerazione che il Presidente eserciti sempre le sue funzioni in modo istantaneo contrasta con dati ordinamentali e ricavabili dalla prassi. Ora, è pur vero che molte delle prerogative presidenziali siano frutto di una scelta che esaurisce i suoi effetti giuridici istantaneamente, che non prevede vincoli ed è coperta, seppur all'interno della cornice dell'art.90 Cost. da discrezionalità assoluta e che nei rapporti con gli altri organi prassi e convenzioni sopperiscono un dettato costituzionale scarno. Ma ciò non può legittimare la conclusione che il nesso tra potere regolamentare ed esercizio delle dette funzioni sia nullo. Si può fare, da un lato, riferimento alla natura giuridica del Segretariato. Esso come si è visto si fonda nei suoi rapporti con il Presidente in vari rapporti di delega amministrativa di funzioni per cui il Segretario ed i Consiglieri presidenziali si attivano sulla scorta di un potere di indirizzo presidenziale, quindi, di riflesso alla volontà del Presidente, ma comunque per porre in essere tutte quelle attività utili all'espletamento delle funzioni previste per il Capo dello Stato. Questo meccanismo si fonda giuridicamente sull'esercizio della più ampia potestà regolamentare del Capo dello Stato: tramite di questi egli procede alle nomine, alla costituzione degli Uffici, alla predisposizione dei loro compiti e all'esercizio in concreto delle dette deleghe di funzione o più in generale fa una selezione su chi è

---

<sup>316</sup> STANCATI P., op. ult. cit., 20-25, PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, voce Enciclopedia del Diritto, XXXV, 1988, 240, LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica*, 1986, 101. Sul ruolo delle convenzioni costituzionali RESCIGNO G.U., op. ult. cit., 217-222

preposto a fare questo tipo di attività. La base giuridica e, se si volesse usare un termine provocatoriamente più forte, la “legittimazione” risiederebbe nel regolamento presidenziale: sono indici di una procedimentalizzazione comunque complessa quantomeno a monte. Le loro prassi si sono poste a criterio interpretativo del potere di indirizzo presidenziale presente nel regolamento che lo disciplina e queste prassi o, per utilizzare il lessico einaudiano, usanze non protocollari hanno nella storia repubblicana costituito una componente imprescindibile per l’attuazione dell’indirizzo che ogni Presidente ha voluto imprimere nel proprio settennato. Questo potere di indirizzo o, meglio, questa discrezionalità che si sostanzia nel regolamento trova direttamente la sua legittimazione nel presupposto costituzionale per cui nell’esercizio delle sue funzioni il Presidente necessita di autonomia; per cui la monocraticità che è un connotato essenziale dell’organo Presidente non agisce come limite ad una sua autonomia o come presupposto per un’autonomia solo amministrativa, ma bensì agisce come veicolo affinché il Presidente possa al meglio e soprattutto, liberamente valutare come rendere più efficiente la sua azione. In sintesi, quindi, la stessa autonomia nel disciplinare la propria organizzazione con regolamento è direttamente connessa alla libera discrezionalità d’indirizzo che ciascun Presidente vuol dare al proprio settennato e che la detta organizzazione è di fatto compartecipe benché non vincolante e non preclusiva delle determinazioni finali che darà il Presidente. Si deve precisare che chiaramente egli è libero di regolamentare con le garanzie di autonomia così come è libero di non farlo, ma ciò avviene comunque solo a seguito di una sua valutazione discrezionale e, sul punto insindacabile, (salvo i limiti di cui vedremo) giudizio e indirizzo interpretativo che egli dà al settennato. Perciò da questo punto di vista risulta errata la considerazione della dottrina che vede una sorta di automatismo nell’insussistenza di autonomia normativa nella monocraticità della carica, per cui solo un organo collegiale che per sua natura deve procedimentalizzare può essere dotato di autonomia normativa.

Da un altro lato, si potrebbe aggiungere a conferma degli assunti esplicitati che anche dati ordinamentali, che sono quelli ricavabili dalla sentenza n.200/2006 che ha attribuito il potere di grazia al Quirinale in via esclusiva, confermerebbero questi assunti. Il detto potere è stato disciplinato nei suoi numerosi aspetti, come si è visto, dal decreto presidenziale n.1 del 2006, che è stato procedimentalizzato non solo con la

costituzione del già visto Comparto Grazie, ma anche con la predisposizione di norme che regolassero i rapporti istituzionali con il Ministero della Giustizia (o in generale per quanto riguarda l'Ufficio Affari della giustizia con il CSM). La detta procedimentalizzazione si è resa necessaria per esigenze materiali di ponderazione, acquisizione di un'istruttoria che consentisse una valutazione presidenziale globale e che assicurasse il principio di leale collaborazione con il Governo: questo è l'indirizzo presidenziale che costituisce la *ratio* del regolamento e per le ragioni che si sono esposte poc'anzi è costituzionalmente garantita.

Da queste riflessioni, si deve altresì dedurre che lo spazio di autonomia normativa riservata implicherebbe che la legge istitutiva vada considerata meramente ricognitiva e non costitutiva di detti principi<sup>317</sup>. Come però rilevato da attenta dottrina, il rischio che si possano verificare delle antinomie è presente. Da un lato c'è chi ha teorizzato l'esistenza di una riserva di legge relativa valida per tutti pubblici uffici, anche quelli degli organi costituzionali, desumibile dagli artt. 97 e 95, comma 3, per cui la legge ordinaria può istituire nel senso di configurare astrattamente il Segretariato, mentre i regolamenti costituiranno la struttura: per cui il contrasto eventuale si risolverebbe sulla scorta del principio di competenza<sup>318</sup>. La ricostruzione presente non si ritiene possa esser condivisa per quanto apprezzabile l'intento compromissorio. La riserva di legge citata si ritiene, infatti, possa riferirsi alle strutture della Pubblica Amministrazione dipendenti dall'Esecutivo e che, quindi, difficilmente possa estendersi alle strutture sicuramente pubbliche ma riferibili agli organi costituzionali diversi dal Governo<sup>319</sup>. È, invece, da condividere quella dottrina che identifica la questione dal punto di vista dell'esistenza di un fondamento implicito in Costituzione. Da questo presupposto oltre che ricavare la natura ricognitiva della legge istitutiva, si ricaverebbe che in caso di

---

<sup>317</sup> Questa ricostruzione riproposta ha avuto il recentissimo avallo della Corte costituzionale con la sentenza n.262 del 2017.

<sup>318</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 189 e ss., NIGRO G., op. ult. cit., 214-215

<sup>319</sup> STANCATI P., op. ult. cit., 112-113, SANDULLI A.M., *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*, 1984, 47 e ss., GIANNINI M.S., op. cit., 1992, 82, BERTI G., *La Pubblica amministrazione come organizzazione*, 1968, 71 e ss., i quali specificano a chiare lettere che l'estraneità degli apparati serventi degli organi costituzionali dal regime del combinato disposto degli artt. 97 e 95 non vada considerato come estraneità dai principi che essi esprimono. Per cui l'estraneità di cui si discute ricalcherebbe solo la forma e la disciplina organizzativa che non deve trovare necessariamente nella legge la sua fonte, ma non per quanti riguarda i principi di buon andamento, efficienza ed imparzialità, che risultano estensibili a tutte le tipologie di pubblici uffici: da quelli dipendenti dal Governo a quelli riferibili allo Stato-persona e cioè gli organi costituzionali.

contrasto tra norme legislative e regolamentari a parità di rango ma con competenza differente prevalgono le norme regolamentari, mentre quelle legislative assumerebbero un carattere suppletivo. Mentre, laddove il Parlamento dovesse optare per una riforma del Segretariato contro la “volontà” presidenziale, esso dovrebbe porre in essere una legge costituzionale. Questo meccanismo dovrebbe bilanciare le varie esigenze in gioco; da un lato, il carattere suppletivo delle norme di legge garantirebbe l'autonomia di normazione al Presidente, mentre l'utilizzo di una legge costituzionale per poter “superarla” costituirebbe il giusto ed unico punto di equilibrio, in quanto si andrebbe ad evitare che determinate contingenze politiche ed indirizzi di maggioranza mutevoli possano intaccare l'autonomia costituzionale del Presidente e si manterrebbe intatta la funzione del Parlamento come unico organo deputato a riformare il sistema costituzionale<sup>320</sup>.

Un'ultima questione da esaminare è quella inerente alla possibile esistenza di un discrimine giuridico tra i vari tipi di regolamenti presidenziali: nel senso che bisogna definire se sia possibile o meno differenziare la natura dei regolamenti presidenziali a seconda che siano disciplinanti l'ordinamento degli Uffici o quello dei Servizi. Sul punto autorevole dottrina ha espresso il suo punto di vista affermando che sarebbe possibile farlo sulla base del fatto che il principio fondante l'autonomia varrebbe solo per quei settori entro i quali si hanno le attività strumentali all'adempimento delle funzioni presidenziali. Di conseguenza, l'attività dei Servizi in quanto per sua natura prettamente amministrativa potrebbe essere addirittura disciplinata con regolamento del Segretario Generale senza coinvolgere la discrezionalità del Presidente<sup>321</sup>. Per quanto questa ricostruzione abbia colto la peculiarità strutturale del Segretariato, rappresentato dal principio della dualità delle funzioni e per come l'attività di *staff* delle unità degli Uffici abbia allo stato attuale una sua prevalenza su quella della dotazione, rimarrebbe una teoria valida solamente sul piano astratto<sup>322</sup>. In concreto, anche in questo frangente bisogna riallacciarsi alla complessità del principio monocratico della

---

<sup>320</sup> PIZZORUSSO A., op. cit., 1994, 590, mentre per la medesima soluzione ma solamente prospettata per la Corte costituzionale PANUNZIO S., op. ult. cit., 318-321, CRISAFULLI V., *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1968, 563, NOCILLA D., *Aspetti del problema relativo ai rapporti tra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1968, 2021 e 2036-2038.

<sup>321</sup> PALADIN L., op. cit., 1991, 1082 e ss.

<sup>322</sup> Vedasi le considerazioni finali al Capitolo 3 sulla natura giuridica del Segretariato Generale.

carica. Come rilevato precedentemente, la discrezionalità deve essere ritenuta libera sul piano negativo da interferenze dagli organi di indirizzo, ma anche positivamente e tendenzialmente libera nei fini: con questa considerazione si vuole spiegare che ogni Presidente nell'ambito del suo potere di indirizzo che si estrinseca nei regolamenti e nel complesso meccanismo delle deleghe potrebbe ritenere importanti per il suo settennato anche particolari settori che però sono afferenti ai Servizi. Ad esempio, durante la Presidenza Cossiga, come si è visto, si è avuto un incremento della dotazione dei Servizi per la sicurezza e di raccordo con le strutture militare e di pubblica sicurezza afferenti al Ministero della Difesa e degli Interni. Ciò non toglie che si faccia riferimento ai Servizi, al personale di *line*, permanente e non diretto da un Consigliere di sua nomina, ma l'indirizzo presidenziale è stato per potenziarli e ritenerli importanti affinché egli potesse al meglio esercitare le sue funzioni nel settennato (così anche è stato con Pertini per il Servizio del Cerimoniale). Dati che trovano conferma nella più recente prassi che ha iniziato a catalogare i vari regolamenti, distinguendoli tra regolamenti/N (normativi) e A(amministrativi), dove non tutti i regolamenti disciplinanti i Servizi recano l'acronimo di amministrativi) regolamento Archivio Storico). D'altro canto, inoltre, per alcuni Servizi, come ad esempio quello della Biblioteca, è direttamente il Segretario Generale ad emanarlo: risulterebbe abbastanza pacifico ascrivere questi ultimi sicuramente alla categoria degli atti secondari. In altri termini, la discrezionalità del Presidente qualifica la normatività o meno di un regolamento, per cui dipenderà sempre dall'indirizzo particolare che vuole perseguire il maggiore inquilino del Quirinale.

### ***Sezione II- I limiti all'autonomia normativa del Presidente della Repubblica: il caso dell'autodichia***

Per autodichia o auto-giurisdizione si intende quel particolare profilo che costituisce il globale concetto di autonomia costituzionale, per cui ogni organo costituzionale ha la possibilità di decidere entro la propria sede e con propri meccanismi "giurisdizionali" interni delle proprie controversie di lavoro sui propri dipendenti, escludendo la possibilità della giurisdizione comune di intervenire: è stata, infatti, altrimenti definita

come autocrinia, auto-giurisdizione o giurisdizione domestica. Per molto tempo dalla dottrina costituzionalistica è stata identificata come il riflesso più diretto dell'autonomia degli organi costituzionali in quanto per la sua peculiarità di escludere l'intervento del giudice comune ne ha accentuato pienamente il carattere di indipendenza e di assoluta guarentigia da ogni possibile interferenza con gli altri poteri dello Stato. Storicamente, quindi, essa si è presentata nelle vesti dell'indice più influente della concezione più classica e rigida del principio della separazione dei poteri. Per cui ad ogni organo costituzionale era attribuita una quota di sovranità, il cui solo limite era rappresentato dalla quota di sovranità assegnata agli altri per arrivare a definire un sistema di rigida separazione tra "monadi politiche". In questi profili si concretizzerebbe il cd. regime comune degli organi costituzionali per cui essi sarebbero dotati di uno spazio di autonomia normativa riservato (o più precisamente aventi la qualifica di atti interni o *interna corporis acta* a rimarcare come lo spazio di autonomia fosse guarentigato come in presenza di un ordinamento speciale) della potestà di auto-giurisdizione e di quella di autarchia. Concezione che in dottrina ha trovato delle aspre critiche, maturate sin dalla seconda metà dell'Ottocento, sulla non storicità di questa concezione del principio della separazione dei poteri, ma anche sulla ormai insussistenza dei presupposti che legittimerebbero l'esistenza di un regime comune e di questi profili particolari di autonomia costituzionale. Si è fatto un cenno, solo per asciar intendere, come si vedrà nel corso della trattazione, come la risposta alla domanda sulla presenza o no dell'autodichia in realtà sia da scrivere ad un quesito molto più complesso e generale, come si avrà modo di affrontare. Mentre per quanto riguarda lo specifico caso del Presidente della Repubblica occorrerebbe fare alcune premesse di stampo metodologico.

La giurisprudenza e la dottrina sull'autodichia della Presidenza si sono parametrize con riguardo a due particolari aspetti: da un lato, sull'idea di dover scrutinare *in primis* l'esistenza o meno di un regime comune per gli organi costituzionali ha svolto numerosi parallelismi con le analoghe questioni inerenti al regime costituzionale delle Camere, mentre d'altro canto ha dovuto considerare il particolare quadro normativo, designato dai regolamenti presidenziali, che ha disciplinato questo particolare profilo. Per queste ragioni, sarà necessario effettuare un breve *excursus* sulle varie discipline regolamentari che hanno affrontato il tema e, in secondo luogo, esaminare la

giurisprudenza e la dottrina in materia con il “filtro” delle considerazioni che sono state fornite per l’autodichia parlamentare. Nella conclusione del capitolo si cercherà di chiudere il cerchio su alcuni quesiti lasciati al momento insoluti e su quelli accennati in questa breve introduzione della sezione.

### ***1. L’autodichia del Quirinale nelle varie discipline regolamentari***

Delle statuizioni normative di un sistema di giurisdizione domestica per i ricorsi in materia d’impiego sono mancate nella Presidenza della Repubblica sino al 1981, a differenza, invece, delle differenti discipline previste per Parlamento e Corte costituzionale. Questa situazione, come meglio si vedrà a breve, ha indubbiamente favorito l’affermarsi di serrati orientamenti della giurisprudenza di legittimità e amministrativa sul fatto che i principi enucleati dalla Consulta con la sentenza n.129/1981 fossero da ritenersi circoscrivibili ai soli casi di autarchia o autonomia contabile. Forse, però, questa stessa sentenza ha rappresentato bensì l’occasione per l’allora Presidente Pertini di provvedere ad istituire tramite proprio regolamento un sistema che ricalcasse l’analogo meccanismo di autodichia disciplinato dai regolamenti parlamentari. Il decreto presidenziale n.31 del 1980 è stato la prima forma di giustizia domestica istituita per la Presidenza della Repubblica, ma non ha pedissequamente calcato le orme dell’esperienza parlamentare. Infatti, questo primo meccanismo poteva considerarsi più che un sistema di giustizia domestica una sorta di rimedio interno in via, solamente, eventuale rispetto alla giurisdizione amministrativa; per cui un astratto ricorso alla cd. Commissione per i ricorsi sarebbe stato dichiarato improcedibile qualora fosse già stata adita la giustizia amministrativa (art. 5 ultimo comma)<sup>323</sup>. Quindi, era stato configurato un sistema che difettava del carattere dell’esclusività e definitività delle pronunce emanate dal giudice domestico, principio fondamentale alla base della lunga tradizione secolare che ha connotato il concetto di autodichia. La composizione, invece, merita di essere segnalata in quanto sin dal principio si è

---

<sup>323</sup> LUCIFREDI R., *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in Rass. parl., 1971, 74-77, STANCATI P., *op. cit.*, 1989, 57

differenziata da quella prevista dalle Camere<sup>324</sup>. I componenti del Collegio erano, infatti, dei magistrati effettivi delle supreme giurisdizioni: a presiedere vi era un Presidente di sezione del Consiglio di Stato, il quale veniva affiancato da altri due membri con qualifica equiparata e non inferiore al consigliere di Corte di cassazione. L'obiettivo sarebbe stato quello magari poter prevenire l'instaurarsi del contenzioso effettivo davanti la giustizia amministrativa con sistemi sicuramente più con fine conciliatorio e deflattivo di situazioni di scontro come il ricorso eventuale presso il Tar. Si è pervenuti ad una drastica riforma di questa disciplina con il decreto presidenziale n. 31 del 1996. Il meccanismo di giustizia domestica elaborato dal decreto ha previsto un doppio grado di giudizio su ricorsi in materia di rapporto di lavoro, dove alla Commissione di primo grado si sarebbe affiancato un Collegio d'appello. Anche in questo caso si era mantenuta l'impronta squisitamente giurisdizionale in quanto i membri dei collegi sarebbero stati inquadrabili tra gli appartenenti del potere giudiziario e scelti con decreto del Presidente della Repubblica. Nel primo grado al rango di Presidente vi si trovava un Consigliere di Stato con altri due membri appartenenti uno ad una Corte d'appello e l'altro alla Corte dei Conti. L'appello prevedeva a capo del collegio un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato accompagnato da un consigliere della Corte dei Conti ed uno di Cassazione. L'elemento di grande novità risiedeva però, nell'affermazione della definitività ed esclusività di competenza della giurisdizione domestica sopra descritta nei ricorsi in materia d'impiego del personale dipendente del Segretariato<sup>325</sup>.

Al giorno d'oggi è vigente il decreto presidenziale n.34 del 2008, che ha apprestato una disciplina che per certi versi sembrerebbe evocare una sorta di giurisdizione speciale. Innanzitutto, i due collegi dei rispettivi gradi di giudizio sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Segretario Generale, ma essi hanno un mandato

---

<sup>324</sup> Gli artt. 12, comma 3, del Regolamento della Camera e 12, comma 1, del Senato delegano ai regolamenti "minori" degli Uffici di Presidenza. Interessante sul punto è la comparazione della composizione dei collegi tra Presidenza e Camere. Se come si è visto, il primo organo costituzionale ha optato per membri appartenenti alle Magistrature ordinarie e amministrative, la Camera, ad esempio, prevede che il collegio sia composto da deputati nominati dal regolamento dell'Ufficio di Presidenza, mentre per il Senato ai senatori possono affiancarsi consiglieri parlamentari o altri funzionari di ruolo esperti in materia. Composizioni che hanno suscitato aspre critiche della dottrina e che sono state oggetto di giudizio preso la Corte di Strasburgo nel noto caso Savino e altri c. Italia.

<sup>325</sup> FINOCCHI R., *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in *L'amministrazione degli organi costituzionali*, D'ORTA C.-GARELLA F. (a cura di), 1997, 326-327

a termine nel periodo di 4 anni con possibilità di riconferma per un altro mandato alla permanenza, logicamente, dei requisiti che sussistevano al momento della prima nomina: la novità di grande rilievo risiede però nel fatto che non sarà la discrezionalità del Capo dello Stato a porre in essere in sostanza la nomina ma bensì egli potrà farlo previa “designazione”. Infatti, i membri del Collegio di primo grado sono un Consigliere di Stato, che lo presiede, un referendario presso la Corte dei Conti ed un consigliere di Corte d’appello: essi saranno però “previamente” individuati dai Presidenti del Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Corte d’appello di Roma (art.2). All’ art.7 la disciplina del Collegio d’appello ricalca il primo grado nella modalità di nomina e saranno presenti come Presidente un Presidente di sezione del Consiglio di Stato, un consigliere in Cassazione ed uno in Corte dei Conti (la designazione preventiva sarà deputata al Presidente del Consiglio di Stato, al Primo Presidente della Corte di Cassazione e al Presidente della Corte dei Conti). È interessante porre in evidenza come sul piano deontologico i componenti dei Collegi debbano attenersi alle disposizioni di legge dell’ordinamento giudiziario ordinario e amministrativo che regolano questi doveri e responsabilità (art.13).

Per quanto riguarda lo svolgimento dei procedimenti sono presenti disposizioni che cercano di garantire un’equa soddisfazione al principio della difesa e del contraddittorio con l’istituzione ad esempio dell’istituto della revocazione (art.12)<sup>326</sup>, della sospensione e rimessione in termini e della sospensiva dell’esecutività delle delibere dei Collegi (art.11); così come la possibilità di presentare delle memorie difensive ed il principio di pubblicità delle udienze. Permane la clausola di rinvio (art.15) che ha da sempre accompagnato la disciplina dell’autodichia presidenziale per cui per quanto non previsto dal regolamento presidenziale si applicano le norme del diritto processuale amministrativo previste per i Tar ed il Consiglio di Stato.

## ***2. La giurisprudenza e l’autodichia: un rapporto già definito?***

Come il titolo suggerisce e citato più volte in precedenza, si è recentissimamente un tassello fondamentale in un mosaico molto variopinto di decisioni della giustizia

---

<sup>326</sup> Secondo l’art.14 il Segretariato Generale si avvarrà del patrocinio legale dell’Avvocatura Generale dello Stato. Per un approfondimento sul punto si rinvia a OCCHICUPO N., op. cit., 1973, 308

amministrativa, ordinaria e delle Supreme Corti con la specificazione che importanti indicazioni si sono avute anche dal giudice sovranazionale della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo. Per cercare di ricostruire sinteticamente il tutto occorre fare riferimento alle varie pronunce analizzandole sul piano cronologico, poiché soprattutto nei primi orientamenti avutasi i principi di diritto enucleati vanno interpretati di pari passo all'evoluzione del quadro normativo. Si farà frequente riferimento, inoltre, all'analogo caso dell'autodichia del Parlamento per avere cognizione di numerosi ed interessanti spunti utili ai fini della presente ricerca.

La posizione del Presidente della Repubblica in tema di autonomia giurisdizionale è stata dappprincipio fortemente criticata da molte sentenze dei giudici amministrativi e dalla Suprema Corte, a differenza degli orientamenti della Consulta, inaugurati con la storica sentenza n. 9 del 1959 e confermati nelle decisioni n.143 del 1968, n.110 del 1970 e n. 231 del 1975. In particolare, mentre le pronunce dei giudici comuni hanno riguardato nello specifico il caso del Presidente della Repubblica, le statuizioni della Corte costituzionale hanno interessato l'autodichia delle Camere e più in generale il regime comune degli organi costituzionali partecipi del potere sovrano, inclusa la Presidenza. Dalla giurisprudenza non costituzionale si possono prendere a riferimento le pronunce n.2979 del 1975 delle S.U. della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, sez. IV n.208 del 1985, dove entrambe si sono focalizzate sul fatto che da un lato non sarebbe stato riscontrabile nel quadro regolamentare del Presidente un sistema di giustizia domestica simile alle Camere e sul presupposto che difficilmente si sarebbe potuto radicare una tale giurisdizione non essendo il Segretariato Generale un organo costituzionale ma bensì un apparato servente con natura meramente amministrativa e non partecipe delle funzioni presidenziali<sup>327</sup>. Ragion per cui non sussisterebbe alcun interesse costituzionalmente rilevante, affinché gli venisse riconosciuta l'autodichia. Ma in aggiunta l'interrogativo posto dai giudici in questione si è poi focalizzato nello

---

<sup>327</sup>Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Giur. it.*, 1976, I, 429 ss., PANUNZIO S.P., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giust. civ.*, 1975, I, 1602 ss. (con nota di De Fina, e in *Foro it.*, 1976, I, 392 ss. (con nota di Barone), Cons. St., sez. IV, 27 maggio 1985, n. 208, p. 519 ss., 521 s., e Cass., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422, V., inoltre: TAR Lazio, sez. I, 9 luglio 1986, n. 974, in I TAR, 1986, 2625; Cass., sez. un., 17 febbraio 1983, n. 1203, in *Rass. avv. St.*, 1983, 492 ss., specialmente 496; Cons. St., sez. IV, 13 giugno 1984, n. 464, in *Cons. St.*, 1984, 701; TAR Lazio, sez. I, 25 novembre 1981, n. 973, mentre per alcune pronunce durante l'ordinamento monarchico v. Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 1942, riportata in dottrina da CRISAFULLI V., *op. cit.*, 1942, 36 e ss. e OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, 1973, 222.

specifico sulle pretese violazioni di alcuni dei principi costituzionali che regolano la funzione giurisdizionale, che sono: a) dell'art. 108 comma Cost. (non essendo garantita, nel caso del foro domestico della Camera, l'indipendenza dei componenti dei collegi giudicanti rispetto all'Amministrazione dell'organo costituzionale); b) dell'art. 102, comma 2 Cost. (in quanto il sistema di autodichia in esame comporta l'istituzione di giudici straordinari o speciali); c) dell'art. 111, comma 2 Cost.<sup>328</sup>. Dalla Consulta, invece, era altresì radicato il presupposto logico per cui fosse presente nell'ordinamento costituzionale un regime comune di autonomia per tutti gli organi costituzionali.

A questo primo filone sono seguiti alcuni mutamenti nel corso degli anni Ottanta. Innanzitutto, la già esaminata sentenza n.129 del 1981, che nello specifico ha riconosciuto autonomia contabile e normativa alla Presidenza sulla base di un principio implicito desumibile dalla Costituzione e da una tradizione stabilita in una consuetudine costituzionale. Indirizzo ribadito nei confronti delle Camere nell'altrettanto storica sentenza n. 154 del 1985, dove con riferimento ai regolamenti parlamentari in questo caso la Consulta ha ribadito l'esistenza di un fondamentale principio desumibile dalla centralità dell'organo sovrano Parlamento per cui l'eventuale sindacato sui regolamenti, che prevedono l'autodichia, la minerebbe e porterebbe le Camere ad illegittime interferenze da parte degli altri poteri dello Stato<sup>329</sup>. Granitica la posizione della Suprema Corte e della giustizia amministrativa sul non riconoscimento dell'autodichia agli organi costituzionali sino ad una pronuncia delle S.U. della Cassazione del 1986 (n.2861) e poi riconfermata anni avanti nel 1992 (n.1993), nel 1999 (n.317) e nel 2004 (n.11019). Questa serie di decisioni delle Sezioni Unite sono riferibili al sistema parlamentare di giurisdizione domestica ma sono da segnalare per gli importanti punti ricostruttivi che esse offrono. Ai quesiti sottoposti all'attenzione della Suprema Corte nelle dette sentenze si è dato conto, innanzitutto, di alcune importanti premesse metodologiche sulla soluzione più corretta da approntare:

---

<sup>328</sup> Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Giur. it.*, 1976, I, 429 ss, OCCHIOCUPO N., op. ult. cit, 214 e ss., *Il diritto ad un giudice indipendente ed imparziale*, in *Riv. Dir. Proc. Amm.*, 1977, 777 e ss., *Gli organi costituzionali legibus soluti?*, in *Giur.it.*, 1985, 14 e ss.

<sup>329</sup> FLORIDIA G., *Finale di partita, nota a Cass., sez. un., 28 novembre 1985, n. 2861*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 281-288, CICCONETTI S.M., *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1433 ss., OCCHIOCUPO N., «Sovranità» delle Camere e «diniogo di giustizia» nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 252 ss.; MIDIRI M., *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, 55 ss

“[...] Un siffatto presidio dell'autonomia parlamentare deriva dal coacervo delle guarentigie poste dall'ordinamento costituzionale, dovendo queste essere considerate, non singolarmente, bensì nel loro insieme, poiché, pur potendo specificamente riguardare l'uno o l'altro degli aspetti dell'attività parlamentare [...]”<sup>330</sup>. Con questa affermazione si è voluto intendere che i vari profili dell'autonomia costituzionale dell'organo andassero analizzati in stretta sinergia tra loro, per cui se, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, si è dato conto della insindacabilità dei regolamenti parlamentari come fonti primarie riservate alla Camere, allora l'istituto dell'autodichia che è ivi previsto non potrebbe trovare altra giustificazione che nella medesima che fonda la previsione di un'autonomia normativa. L'affermazione finale delle Sezioni Unite nel 2004 sulla “[...] necessità di configurare gli atti di esercizio della menzionata prerogativa, come inerenti essi stessi strettamente all'organizzazione ed al funzionamento delle Camere, con uguali connotati di insindacabilità esterna [...]” dove tale esercizio non sia in modo alcuno condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione degli organi suddetti [...]”<sup>331</sup> è emblematica di questo principio.

Le statuizioni della Suprema Corte non si sono invece focalizzate sui singoli parametri costituzionali che sono stati di volta in volta invocati dai giudici: le indicazioni appena citate hanno, infatti, costituito un *prius* logico secondo il quale si sarebbe venuto a creare uno schermo protettivo incontestabile se non dalla Consulta<sup>332</sup>.

Dal 2009 al 2017 si sono avute, invece, una serie di importanti decisioni che se, da un lato, non hanno effettivamente portato alla censura dell'istituto dell'autodichia, d'altro canto hanno indicato delle vie percorribili alternative che potrebbero nell'immediato futuro portare a riconsiderare totalmente i termini della questione. Il primo caso è la

---

<sup>330</sup> Cass. S.U., 10 giugno 2004, 11019 con nota DI PAOLA L., *Concorsi alla Camera dei deputati: resiste il principio di autodichia*, Dir. e giust., n.29, 2004, 80

<sup>331</sup> *Ibidem*

<sup>332</sup> Uniche indicazioni si sono avute con riferimento alla esperibilità o meno del ricorso per cassazione ex art. 111, comma 7 Cost. con il semplice riaffermare che non si potrebbe procedere sui medesimi presupposti costituzionali che impedirebbero di poter sindacare i regolamenti parlamentari. Per quanto comunque i ricorrenti abbiano sempre allegato le dette violazioni, la Cassazione non ha mai trovato risposta ai detti interrogativi a causa del silenzio della Consulta sul punto, unico giudice deputato a fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme delle previsioni regolamentari.

storica sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Savino e altri c. Italia*, del 28 aprile 2009 e rappresenta l'unico caso nel quale la questione della giurisdizione domestica degli organi costituzionali ha travalicato i confini dei giudici nazionali. Il ricorso è scaturito dalle istanze di due dipendenti della Camera dei deputati (*Savino e Persichetti*), i quali lamentavano delle incongruenze nei corrispettivi a loro attribuiti per aver fornito la loro prestazione d'opera nei confronti dell'amministrazione camerale<sup>333</sup>. Esperiti i ricorsi interni presso gli organi di autodichia della Camera, hanno infine proposto istanza a Strasburgo, lamentando la violazione da parte dell'art. 12 del Regolamento della Camera dell'art.6, paragrafo 1, della CEDU, in quanto la giurisdizione domestica non potesse essere considerata come un tribunale con funzioni giurisdizionali, precostituito per legge e dotato delle garanzie di imparzialità e terzietà. Il dispositivo della Corte EDU, come affermato da parte della dottrina, è una condanna a metà<sup>334</sup>. Infatti, per un verso, il giudice sovranazionale ha considerato conforme alla Convenzione la predisposizione di una giurisdizione domestica all'interno delle Camere stabilendo che si è di fronte ad un tribunale esercitante funzione giurisdizionale in quanto decidente sulla base di norme di diritto, con una procedura organizzata e con effetti vincolanti e autonomi da qualsiasi potere non giurisdizionale<sup>335</sup>. In aggiunta veniva respinta anche l'eccezione sulla pre-costituzione per legge, dal momento che la pubblicità delle fonti regolamentari che la prevedono è di per sé idonea a soddisfare l'esigenza di conoscibilità e trasparenza previste dalla Convenzione.

Ma il punto centrale è costituito dalla particolare soluzione data al problema della indipendenza ed imparzialità dell'organo giudicante. Il primo profilo viene sinteticamente risolto in senso positivo con l'affermazione che l'estraneità dal potere Esecutivo è di per sé bastevole a garantire l'indipendenza dell'organo. Sull'imparzialità, invece, la Corte EDU rileva che essa per ritenersi conforme ai dettami della Convenzione debba prevedere che i giudici scelti non siano troppo vicini ad una delle parti del giudizio, così come lamentato dai ricorrenti, essendo la Commissione per i ricorsi composta da deputati e l'organo Camera la parte

---

<sup>333</sup> Nello specifico si tratta di un geometra ed un architetto che hanno collaborato con i loro progetti alla realizzazione di lavori di ristrutturazione presso Montecitorio.

<sup>334</sup> RANDAZZO B., *L'autodichia della Camera dei deputati e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.10, 2009, 1051 e ss.

<sup>335</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 28 aprile 2009, *Savino e altri c. Italia*, paragrafi 73 e 91.

resistente<sup>336</sup>. I giudici di Strasburgo, però, insistono anche sul presupposto che il meccanismo della scelta sia tramite sorteggio dei giudici deputati ed in particolare che non vi siano tra i papabili i membri dell'Ufficio di Presidenza, organo legittimato a porre in essere le delibere amministrative nei confronti del personale dipendente. Cosa che invece sarebbe avvenuta per il Collegio d'appello, composto da deputati dell'Ufficio di Presidenza e, quindi, in contrasto con l'art.6 CEDU: questa rappresenta la *pars destruens* della pronuncia<sup>337</sup>. In sintesi, la Corte EDU ha tentato di fornire una sorta di decalogo dei requisiti che dovrebbe possedere una giurisdizione domestica per essere convenzionalmente conforme, ma ha mostrato d'altro canto numerosi limiti, poiché non ha sciolto i nodi in merito al concetto di terzietà del giudice, che, come si avrà modo di vedere a breve, rappresenta un presupposto logico indefettibile per delineare la presenza o meno di un vero e proprio organo giurisdizionale<sup>338</sup>.

La seconda pronuncia da richiamare è già stata esaminata con riferimento al tema dell'autonomia normativa del Presidente della Repubblica ed è la pronuncia delle S.U. della Cassazione n.6529 del 2010. Con riferimento al tema dell'autodichia la sentenza è originata a seguito del ricorso del dipendente del Segretariato e della sua richiesta di adire il giudice amministrativo, a cui la Suprema Corte risponde affidandosi ai criteri elaborati dal caso Savino ed ai principi elaborati dalla Consulta nella sentenza 129 del

---

<sup>336</sup> Il paragrafo 101 recita testualmente: “[...] Quanto al requisito d’«imparzialità», ai sensi dell’articolo 6 § 1 della Convenzione, esso riveste due aspetti. Occorre innanzitutto che il tribunale non manifesti soggettivamente alcun partito preso né pregiudizio personale. Il tribunale deve essere poi oggettivamente imparziale, vale a dire offrire garanzie sufficienti ad escludere ogni legittimo dubbio al riguardo. All’atto pratico, si tratta di chiedersi se, indipendentemente dalla condotta personale dei giudici, alcuni fatti verificabili autorizzano a sospettare l’imparzialità di questi ultimi. È in gioco la fiducia che i tribunali di una società democratica sono tenuti ad ispirare alle parti in giudizio, a cominciare dalle parti nel procedimento (*Morris c. Regno Unito*, n. 38784/97, § 58, CEDU 2002-I).

<sup>337</sup> “[...] Tuttavia, essa non può ignorare il fatto che la Sezione, organo d’appello che delibera a titolo definitivo, è composta interamente da membri dell’Ufficio di presidenza, vale a dire dell’organo della Camera dei deputati competente a dirimere le principali questioni amministrative della Camera, ivi comprese quelle riguardanti la contabilità e l’organizzazione dei concorsi per l’assunzione del personale [...]”, così come recita il paragrafo 104.

<sup>338</sup> Sul punto RANDAZZO B., op. ult. cit., 1057 e ss., FASONE C., *L’autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, 2009, 1074, OCCHIOCUPO N., *La Corte europea dei diritti dell’uomo dà il suo imprimatur all’autodichia della Camera dei Deputati e degli organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell’U.E.*, 2010, n. 2, p. 397 ss.; PESOLE L., *A proposito della sentenza Corte EDU sull’autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all’ordinamento nazionale*, in *Federalismi.it*, 8/2010, MALINCONICO G., *La corte europea dei diritti dell’uomo si pronuncia sull’autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 9/2009, PELELLA G., *Si consolida l’autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1077

1981. I giudici di legittimità danno torto al ricorrente sulla base di un triplice argomento: a) giudice precostituito a seguito di una designazione preventiva della composizione dei collegi, visto nel paragrafo precedente ; b) l'indipendenza e terzietà dei collegi sono garantiti dalla totale estraneità dei loro membri dai ruoli dell'organo costituzionale in cui operano; c) imparzialità assicurata dall'appartenenza ordinamentale alla Magistratura e dal rispetto previsto dai regolamenti presidenziali alle norme di deontologia degli ordini di appartenenza<sup>339</sup>. Questa pronuncia ha sicuramente assunto il merito di aver operato un'indagine globale dei principi fondamentali della funzione giurisdizionale, estendendo il suo controllo anche alla verifica dell'importante requisito della terzietà.

I contrasti giurisprudenziali sono, però, proseguiti fino ad adire la Corte costituzionale nel tentativo di ottenere una pronuncia che potesse definire le questioni irrisolte. Nella già, per certi versi, esaminata pronuncia n.120 del 2014 la Consulta ha indicato come terreno di scontro il conflitto di attribuzione inter-organico tra Cassazione e l'organo costituzionale dotato di autodichia. L'importante apertura fatta sul principio presupposto che i regolamenti parlamentari non immediatamente riferibili a funzioni costituzionalmente previste per l'organo andassero ricondotti alla grande regola dello Stato di diritto per la tutela dei diritti fondamentali dei singoli, ha fatto sì che in termini metodologici l'ammissibilità o meno dell'autodichia nel nostro ordinamento fosse ricondotta ad un problema di corretta delimitazione di spazi di competenza costituzionalmente riservati. Nel senso che, secondo la Corte, laddove fossero presenti delle lesioni concrete dei diritti fondamentali dell'individuo a seguito dell'azione degli organismi di autodichia, allora tramite il sollevamento del conflitto la Corte potrebbe

---

<sup>339</sup> Cass. S.U., 17 marzo 2010, n.6529, con nota di MONZANI S., *Il rinnovato sistema di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica e l'esercizio del potere di autodichia*. Foro amm. CDS,7-8, 2010, 1406, ma anche sul punto RASCIO V., *L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro* (Cass. Sez. Un., 19 gennaio 2015, n. 740), in Rivista Nel diritto, 2015, 796 ss., VANZ M.C., *L'autodichia della presidenza della repubblica sulle cause dei dipendenti del segretariato generale: un revirement delle SS. UU. poco convincente*, Riv. dir. proc., 2011. Al riguardo si vedano gli ulteriori approfondimenti di GRANDI F., *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5283 ss.; CICCONE S.M., *L'autodichia della presidenza della Repubblica* (Cass. 17 marzo 2010, n. 6592), in *Rivista AIC*, n. 7, 2010; MALINCONICO G., *Sull'autodichia della presidenza della repubblica*, in *Federalismi.it*, 7/2010.

rilevare una eventuale menomazione e sconfinamento in modo da far rientrare nella cornice di legalità costituzionale l'agire di questi organismi<sup>340</sup>.

Su questa traccia si sono per l'appunto inseriti due analoghi sollevamenti di un conflitto inter-organico da parte delle S.U. della Cassazione contro il Senato della Repubblica e contro il Quirinale (nella veste del Presidente, unico organo-potere legittimato a stare in questo tipo di giudizio di fronte la Consulta). In particolare, si guarda al ricorso per conflitto di attribuzione n.2 del 16 luglio 2015 sollevato contro il Capo dello Stato. Anche in questo atto giudiziario, esaminati i profili inerenti all'autonomia normativa, sullo specifico tema della giurisdizione domestica, l'intenzione della Cassazione, parte attrice del conflitto, è quella di affermare che "[...] il rispetto dei diritti fondamentali costituisce un limite alla competenza regolamentare delle Camere. L'eventuale superamento di questo limite non ridonda in vizio di incostituzionalità censurabile nei modi del giudizio di costituzionalità in via incidentale, che rappresenta la forma ordinaria del controllo di costituzionalità accentrato nella giurisdizione della Corte costituzionale, ma costituisce un'invasione di campo, una violazione delle regole di competenza, un'alterazione dell'equilibrio dei poteri dello Stato [...]"<sup>341</sup>. Da questo passaggio può dedursi come la questione vada a porsi metodologicamente e definitivamente nell'alveo designato dalla sentenza 120/2014, per cui la decisione n.262 del 2017 si inserisce in questi binari.<sup>342</sup>

La pronuncia è stata molto travagliata all'interno della Corte costituzionale e ciò può desumersi dal cambio di relatore (dal Prof. Amato al Prof. Zanon) avutosi e dallo stacco temporale consistente tra camera di consiglio e pubblicazione motivazioni. Per quanto la riflessione possa essere stata lunga l'impressione che si trae è però quella di un apparato argomentativo in termini di diritto molto strutturato e nei contenuti dà l'impressione di essere stata una pronuncia "definitiva" sull'autodichia degli organi in

---

<sup>340</sup> DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2014, GRIGLIO E., *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015,3 ss., GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum costituzionale*, 2014, 3; OCCHIOCUPO N., *Organi costituzionali e «teologia dei corpi separati»*, in *Rass. parl.*, 2015, 139;

<sup>341</sup> Cass. S.U., ricorso per conflitto di attribuzione n.2, 16 luglio 2015, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>342</sup> Ci si riserva di approfondire nel dettaglio la detta pronuncia con un saggio o nota sentenza. Al momento ma puramente per ragioni di ordine temporale (uscita sentenza quasi coincidente con *deadline* presente lavoro) si potrà procedere solo ad illustrare in sintesi i contenuti essenziali e successivamente alcune impressioni avute ad una prima lettura.

questione. Con la presente sentenza la Corte costituzionale ha rigettato nel merito il ricorso per conflitto di attribuzione per *vindicatio potestatis* in merito alla giurisdizione domestica, sollevato dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica. La Consulta ha stabilito che l'istituto giuridico dell'autodichia è una diretta manifestazione del principio di autonomia costituzionale di questi organi e consustanziale a far sì che gli organi costituzionali esercitino liberamente le proprie funzioni primarie. La Corte così esplicita: “[...] Così, l'autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. Su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale [...]”<sup>343</sup>. In una seconda parte della sentenza la Corte specifica che è comunque costretta a scrutinare l'effettiva presenza di un sistema giurisdizionale, seguendo l'impostazione che essa stessa aveva proposto nel 2014 che tuteli i diritti fondamentali dei singoli dipendenti degli organi ricorrenti. Nel caso di specie la Consulta ritiene che le garanzie previste dalla Costituzione sussistano sia per il Senato e sia per il Presidente della Repubblica: “[...] Per parte sua, il Presidente della Repubblica ha istituito organi di primo e secondo grado, composti solo da magistrati, nominati con suo decreto, su proposta del Segretario generale, previa designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari. Né è da trascurare che, presso entrambi gli organi costituzionali, i giudizi si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio [...]”<sup>344</sup>. Questi incisi presentati verranno ripresi a breve con alcune riflessioni critiche a prima lettura: al momento si ritiene di dover illustrare quale sia stato il *decisum* di Palazzo della Consulta.

---

<sup>343</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, punto 7.2 Considerato in diritto

<sup>344</sup> *Ibidem* punto 7.4 Considerato in diritto

### **3. La dottrina sull'autodichia del Presidente della Repubblica**

Gli orientamenti sono riassumibili in tre filoni. Il primo è quello più risalente nel tempo ed è di orientamento favorevole alla presenza di questo istituto nel nostro ordinamento costituzionale. Il secondo è, invece, di opinione nettamente contraria e punta a riconoscere l'assoluta incompatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali sulla giurisdizione e sulla tutela del singolo dei propri diritti ed interessi legittimi: questa posizione è in assoluto quella prevalente nella letteratura costituzionalistica ed è suffragata da molte decisioni, come visto, delle Supreme Magistrate, le quali hanno cercato di dialogare con la Consulta sul punto sin dagli albori della sua costituzione effettiva. L'ultimo orientamento è, invece, nettamente minoritario come il primo ma si è sviluppato più di recente: esso mira a cercare una soluzione compromissoria al problema. In particolare, l'obiettivo è quello di trovare un punto di equilibrio tra l'autodichia come giurisdizione speciale ed il rispetto della cornice di legalità costituzionale.

Cominciando dal primo, l'argomento principale, che ha portato questi autorevoli autori a ritenere legittima la sussistenza di un'autonomia sul piano giurisdizionale per le controversie con i propri dipendenti, risiede nello stretto nesso tra provvedimenti e regolazione del rapporto di lavoro del personale, rientrando tra l'organizzazione ed il funzionamento dell'organo costituzionale stesso. Ragion per cui, esse rappresenterebbero esercizio o manifestazione di un loro potere sovrano, insindacabile da parte degli altri organi costituzionali e immune dalla presenza della giurisdizione comune. In altri termini, l'esenzione della giurisdizione comune non agirebbe come eccezione alla grande regola dello Stato di diritto, ma si inserirebbe nell'ordinamento come normale estrinsecazione delle funzioni sovrane riconosciute comunemente agli organi costituzionali supremi<sup>345</sup>.

---

<sup>345</sup> ORLANDO V.E., *Immunità parlamentari e organi sovrani*, in *Rivista di diritto Pubblico*, 1933, 26 e ss., e ss. CROSA E., *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, 91 e ss. SANDULLI A.M., *op. cit.*, 1977, 1831 e ss., mentre indicazioni già in un senso più miti e comunque indicanti una visione meno netta della problematica ROMANO S., *op. cit.*, 1950 a, 1 e ss., *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro precisa impugnabilità dinanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Scritti Minori*, vol. 2, 1950, 149; ROEHRSEN G., *La impugnabilità di atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Riv. amm.*, 1976, 872, RAFFI A., *Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. "autodichia" della Camera dei Deputati*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 882

Il secondo orientamento, quello contrario all'autodichia, ha fondato la sua critica all'istituto proprio sul concetto di organo esercitante potere sovrano e, di conseguenza, disconoscendo l'esistenza di un regime comune per gli organi costituzionali supremi con inclusione dell'autodichia. Nello specifico, la focalizzazione si è concretizzata su una questione di respiro generale e, soprattutto, obiettivo fondamentale del costituzionalismo liberal-democratico: il principio di separazione dei poteri. Alcuni Autori, ma soprattutto Nicola Occhicupo<sup>346</sup>, hanno analizzato la natura ed i presupposti di questo principio dal punto di vista storico per poi dare conto, infine, della sua compatibilità con l'evolversi degli ordinamenti costituzionali ed in particolare con alcune delle previsioni di principio supreme dell'ordinamento italiano. Si è affermato, date queste impostazioni di metodo, che la concezione elaborata da Montesquieu nel suo *Esprit de loi* fosse riferibile al periodo storico che ha accompagnato la Rivoluzione Francese, che vide nel contrasto al potere assoluto del Sovrano l'affiancamento del principio di sovranità democratica espresso dall'Assemblea parlamentare. La ragione storica dell'autodichia, infatti, risiedette nel timore, storicamente fondato, di ingerenza della Magistratura o dall'Esecutivo, guidato dal Monarca, nell'attività di chi fosse espressione del *pouvoir constituant* e che quindi necessitasse la separazione di imporsi nella maniera più rigida e meccanica<sup>347</sup>. Nel corso della storia politica ed istituzionale dell'Europa post rivoluzionaria questo aspetto marcatamente rigido del principio di separazione ha assunto carattere dominante e necessario per arrivare ad una parificazione piena se non un'acquisizione di una maggiore centralità del custode della sovranità popolare rispetto al Monarca, sfociando nella proclamazione dei profili di autonomia succitati e rendendoli, grazie al presupposto che le Assemblee elettive fossero le depositarie uniche della rappresentanza e delle funzioni sovrane, come esigenze costituzionali imprescindibili<sup>348</sup>. Da qui il conio del termine da parte di

---

<sup>346</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 140-142, OCCHIOCUPO N., op. cit., 1985, 12-13.

<sup>347</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 144, CHIEPPA R., *Le prerogative parlamentari- I controlli sul potere*, 1967 31 e ss., TRAVERSA S., *Immunità parlamentari*, voce Enciclopedia del Diritto, 1974, 2139, GROTTANELLI DE'SANTI G., *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni*, in Riv. Trim. Dir. Proc., 1959, 222 e ss., LAVAGNA C., *Le Costituzioni rigide*, 1964, 79 e ss., CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, 1967, 239 e ss., FERRARI G., *Consiglio Superiore della Magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in Democrazia e Diritto, 1969, 426; BACHELET V., *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, 1966, 33, nota 51

<sup>348</sup> CRISAFULLI V., *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in MARANINI G. (a cura di), *La giustizia costituzionale*, 1966, 107, MARTINES T.,

Occhiocupo, anche ironico ma molto efficace, di “Teologia dei corpi separati”, che si avrà modo di vedere più in avanti. Su questa disamina critica questa opinione ha rilevato che da un lato per la presenza di esigenze inderogabili come gli artt. 24, 113, 108, 111 Cost. e il fatto che al giorno d’oggi alla rigida separazione dei poteri si sia tramutata in una situazione regnata dal necessario controllo reciproco tra gli organi costituzionali, dove gli *interna corporis acta* non troverebbero più la loro legittimazione<sup>349</sup>.

Filone dottrinale corollario all’appena enunciato è quello che ha trovato nella giurisprudenza alcuni spunti ricostruttivi. Ci si riferisce alla teoria di alcuni Autori, tra cui Di Muccio, Panunzio e Midiri, per cui la sentenza n. 254 del 1927 del Consiglio di Stato secondo cui il controllo giurisdizionale del giudice amministrativo andasse esteso agli atti di organizzazione del personale di tutti gli organi costituzionali, salvo che la Costituzione stessa non avesse a propria volta posto in essere delle riserve di giurisdizione speciale per l’esercizio di funzioni costituzionalmente tipiche. Spunto, che ha trovato la sua affermazione nella dottrina che ha operato il discrimine sulla valenza dei regolamenti di Camere e Corte costituzionale rispetto a quelli previsti per la Presidenza della Repubblica: in particolar modo si è dato da distinguere le situazioni in cui i dati diritto positivo hanno evidenziato la sussistenza di situazioni differenti per cui è dato mantenere una sorta di autonomia improntata ai classici canoni dell’assoluta rigidità. Questi Autori hanno, però, ribadito che sulla base di queste considerazioni si dimostrerebbe, comunque, la non esistenza di un regime comune o quanto meno omogeneo tra tutti gli organi costituzionali<sup>350</sup>.

---

*Governo parlamentare e ordinamento democratico*. 1967, 155 e ss., BARTHOLINI S., *I rapporti tra organi supremi regionali*, 1961, 330 nota 86

<sup>349</sup> MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, 1964, 167, DONATI D., *Divisione e coordinamento dei poteri dello Stato fascista*, in *Archivio diritto pubblico*, 1938, 6, ROMANO S., op. cit., 1950 a, 11, GUARINO G., *Autonomia e controlli*, in *Giur. Completa Cass. Civ.*, 1951, 861 e ss., BARTOLE S., *La posizione rispettiva dei Consigli regionali e dalle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1962, 1613 e ss. CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi in onore di Crosa*, vol. I, 1960, 616, DI MUCCIO P. *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amministrativo*, vol. I, 1977, 3047 e ss.

<sup>350</sup> Il riferimento maggiore è stato operato proprio nei confronti della Presidenza della Repubblica: a fortiori quando era inesistente una disciplina regolamentare dell’autodichia e successivamente sul presupposto più generale dell’assenza del fondamento costituzionale implicito che legittimerebbe la piena autonomia costituzionale dell’organo. PANUNZIO S.P. op. cit., 1978, 256 e ss., MIDIRI M., op. cit., 32 e ss., ELIA L., *Postilla*, in *Giur. cost.*, 1968, 709-11

L'ultimo filone dottrinale, come anticipato, si è sviluppato di recente ed ha trovato nuova linfa a seguito dei recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale sulla sindacabilità delle fonti regolamentari degli organi costituzionali. Per raggiungere il summenzionato punto di equilibrio essa punta a ricercare i presupposti giustificativi affinché di autodichia se ne possa parlare come giurisdizione speciale, che sia, però, inserita nella cornice di legalità costituzionale e, perciò, a tutti i principi summenzionati di garanzia della posizione dell'individuo, di terzietà ed imparzialità del giudice<sup>351</sup>. In tal senso, questa dottrina ha premuto affinché gli organi costituzionali si dotassero delle garanzie previste dall'ordinamento della giurisdizione ordinaria ed amministrativa: in particolar modo sul ruolo del giudice dell'autodichia e del raggiungimento degli obiettivi di terzietà ed imparzialità. Essa ha premuto, altresì, molto affinché modifiche del genere fossero apportate ai regolamenti parlamentari, visti anche i moniti della Corte EDU nel caso Savino, mentre con riferimento alla Presidenza sembra che queste indicazioni siano state recepite quasi pienamente con la disciplina regolamentare al giorno d'oggi vigente.

#### ***4. Legibus soluta o autonomia funzionale legittima? La posizione del Presidente della Repubblica***

In questa parte della presente ricerca si vuol provare a chiudere il cerchio su alcuni interrogativi precedentemente enunciati con riferimento all'autonomia normativa del Quirinale.

---

<sup>351</sup> DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2014, GRIGLIO E., *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2015, 3 ss. D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, 2004, 170 e ss., MANZELLA A., *Il Parlamento*, 1991, 44. Interessante il punto di vista di ROMANO S., *op. cit.*, 1950 b, 154 volto a cercare, come si vedrà nel prossimo paragrafo, un punto di equilibrio tra la ricorribilità presso le Supreme Magistrature degli atti adottati nei confronti dei dipendenti delle Camere e la sussistenza del regime di autodichia. Alcune indicazioni sono giunte anche con riferimento alla questione del CSM da DE SIERVO U., *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura*, *Giur. Cost.*, 1968, 695 e ss. e CUOCOLO F., *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giur. Cost.*, 1968, 678 e ss.

Si ritiene di procedere in tal senso: si dovrà dar corso a risolvere gradualmente alcuni interrogativi rimasti insoluti dall'analisi sino ad ora delineata. Il primo riguarda le radici storiche dell'istituto dell'autodichia e coglierne storicamente l'evoluzione. Il secondo interrogativo è il seguente: è attualmente compatibile il detto istituto nell'ambito della nostra cornice costituzionale? Quali gli interessi in gioco? L'ultimo quesito riguarda invece il problema di quali meccanismi risolutivi possono instaurarsi compatibilmente al principio di legalità costituzionale.

#### ***4.1. Cenni sull'evoluzione storica della teoria della separazione dei poteri***

Sul primo punto occorre effettuare dei brevi *excursus* sulla nota teoria della separazione dei poteri, che per secoli ha fondato le dette guarentigie con riferimento non solo agli organi a capo dello Stato, ma soprattutto, per ciò che concerne le teorie più tradizionali ed originarie, le Assemblee parlamentari. Per poter cercare di far evincere i punti focali della questione si potrebbe tentare di ripercorrere gli *itinerari* argomentativi proposti dalla dottrina costituzionalistica che si è mossa in senso maggiormente critico.

La critica principale fatta dalla dottrina sul tema della non attualità del concetto di giurisdizione domestica si basa sull'assunto che questa nota teorizzazione fosse riconducibile ad un'interpretazione molto rigida del principio di separazione dei poteri. È stato affermato che la nota teoria della separazione dei poteri fosse un semplice precipitato del più fondamentale principio, o così definito, dogma della sovranità, indipendenza o infallibilità, verrebbe da dire, del Parlamento<sup>352</sup>. La teorizzazione della separazione trovava, infatti, le sue origini storiche o più veementi affermazioni agli albori della *Glorious Revolution* britannica del 1648 negli scritti di Locke, poi rivisti in forma più razionalizzata dal Montesquieu<sup>353</sup>, secondo le quali il riconoscimento

---

<sup>352</sup> Ne riporta una serrata critica OCCHIOCUPO N., op. cit. 1973, 218 e ss., op. cit., 2015, 3 e ss., ROMANO S. *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in Scritti minori, 1946, 222 e ss., ORLANDO V.E., op. cit., 1940, 406, BASSI F., *Il principio della separazione dei poteri: evoluzione problematica*, 1965, 30-40, CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, 1967, 197 e ss., DICEY R., *Introduction to the study of the law of Constitution*, 1964, 43, MODUGNO F., op. cit., 475, OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 142-143

<sup>353</sup> GIANNINI M.S., op. cit., 46 e ss., BASSI F., op. cit., 10-14, MODUGNO F. op. cit., 1966. 475, dove si spiega in particolare in cosa Locke si differenziasse dal Montesquieu. Il filosofo britannico partiva, infatti dal presupposto che la sovranità fosse di natura popolare e ad esso ed in nome di esso il potere avrebbe trovato il suo criterio di distribuzione. Concezione che si basa sull'assunto di natura empiristica, per cui la sovranità proveniva direttamente da quella classe sociale (la borghesia)

derivava dalla necessità di operare dei solidi meccanismi di contrasto alla concentrazione di tutte le funzioni pubbliche in mano al Monarca. Soprattutto, il Montesquieu aveva colto come fosse, innanzitutto, necessario trovare un sistema che evitasse la concentrazione in un singolo organo di tutte le funzioni sovrane e che, quindi, impedisse il sorgere di ordinamenti tirannici, lesivi delle libertà fondamentali del singolo individuo. Da qui, la nota tripartizione della *puissance legislative*, di quella *executrice* e *de juger*, in modo che nessuna particolare forma dello spirito delle leggi si concentrasse nelle mani di un solo individuo e che ciascuno di essi fosse depositario di una propria quota di sovranità: come definito da autorevole dottrina si era di fronte ad un meccanismo di consovranità delle forze politiche in un regime di eguaglianza tra loro. Questi, in estrema sintesi, sono i tratti caratterizzanti la concezione originaria del Montesquieu e da questi tratti alcuni Autori hanno delineato come nel periodo del costituzionalismo postrivoluzionario si siano marcati maggiormente i connotati più estremi<sup>354</sup>. Dalla separazione si era arrivati, in effetti, a concepire questo principio nel senso più rigido con tratti molto estremi nel tentativo, appunto, di dover legittimare le assemblee parlamentari come manifestazione diretta del *pouvoir constituant* in contrapposizione all'assolutismo monarchico di *ancien regime*:<sup>355</sup> il potere costituente sarebbe stato rinvenibile, infatti, solo nelle Assemblee “[...] reale espressione della classe uscita vittoriosa dalla Grande Rivoluzione e [...] rappresentativa, in un secondo tempo, [...] delle esigenze di ordine politico, economico e sociale della borghesia[...]”<sup>356</sup>. Da questo assunto si è derivato il principio della supremazia del Parlamento per la sua legittimazione fondata su quelle forze sociali vittoriose della Rivoluzione e costituenti quelle esigenze di cui sopra. Di conseguenza, era diventato

---

dominante ed omogenea al tempo del secolo XVII, per cui sarebbe stato agevole ricavarne una separazione semplice: il presupposto per la redistribuzione del potere sarebbe stato il suo esercizio in nome del popolo. Sulla questione il dibattito vi è stato sull'obiettivo finale perseguito da Locke e cioè se la sua teoria fosse imperniata più sull'ottenimento di un equilibrio reciproco tra i poteri o se egli avesse ricercato solo un criterio di redistribuzione. Sul punto anche SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, 1928, 182 e ss., JELLINEK G., *Teoria generale dello Stato*, 1929, 526 e ss.

<sup>354</sup> MORTATI C., *Appunti sulla fonte del potere costituente*, in *Rassegna dir. Pubbl.*, 1946, 26, OCCHIOCUPO N., op. cit. 2015, 6 e ss., BARBERA A., *Costituzione della Repubblica Italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, 2015, cap. II.

<sup>355</sup> CARRE' DE MALBERG E., *Contributions a la théorie general de l'Etat*, II, 1962, 9 e ss., MORTATI C., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, 1960, 60 e ss., MARANINI G., *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, 1928, 8 e ss.

<sup>356</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 164, in senso conforme anche MODUGNO F., op. cit. 480, MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1966, 540 e ss.

un precipitato di ordine logico concepire l'ordinamento dell'Assemblea parlamentare come per queste ragioni avulso da qualsiasi tipo di schema o meccanismo di controllo esterno (giurisdizionale soprattutto) con la nascita del concetto di *interna corporis acta*, poi successivamente estese a tutti gli organi costituzionali supremi che detenessero la cd. quota di sovranità, realizzando il noto regime comune di autonomia di questi organi<sup>357</sup>. L'autodichia, in conclusione, sarebbe il residuo, nonché, di queste interpretazioni estreme della teoria della separazione con il conio del termine già citato di "Teologia dei corpi separati"<sup>358</sup>.

Altro aspetto delineato da questa dottrina, che si crede di dover condividere, è la presenza di un sistema reciproco di controlli ed interferenze che avrebbe, secondo alcuni, sostituito totalmente il principio della separazione, non rendendo più attuali le affermazioni di cui si è discusso. Sulla scorta degli insegnamenti dello stesso Montesquieu e del costituzionalismo inglese<sup>359</sup> (e come già osservato in merito al principio di leale collaborazione), gli organi titolari di funzioni sovrane, da un lato, si trovano a doversi confrontare ed entrare in conflitto sulle più svariate questioni, ma dall'altro, non è altresì detto che solo gli organi facenti capo alle tre funzioni del pensatore francese siano da ascrivere alla categoria dei poteri espressione di sovranità: così come all'interno degli stessi organi "tipici" siano presenti funzioni ibride difficilmente ascrivibili ad una sola *poissance*. Il noto barone de Montesquieu, infatti, tentava di delineare nello specifico quali fossero le regole della coabitazione tra gli organi con funzione sovrane: egli propugnava, a differenza di Locke e influenzando notevolmente il successivo pensiero costituzionalistico nordamericano, di non portare

---

<sup>357</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 2010, 411-412, dove l'Autore dimostra con argomenti molto validi come la sovranità non appartenga in dogma alle Camere, ma esse debbono inserirsi in un circuito di legalità costituzionale, donde esiste un sistema di competenze regolato da meccanismi di *check and balances*. L'unico titolare della sovranità sarebbe il popolo che da un lato non esaurisce i suoi poteri nell'elezione delle Camere, ma d'altro canto trova egli stesso nel primo comma dell'art. 1 il limite imperante della Costituzione nel suo esercizio. ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, 1954, 11 e ss., CRISAFULLI V., *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in MARANINI G. (a cura di) *La giustizia costituzionale*, 1966, 107, NIGRO G., op. cit., 1966, 176

<sup>358</sup> Per quanto queste considerazioni si riferiscano al noto regime delle Camere, l'affermazione dell'autodichia per la Presidenza ha avuto per la dottrina dominante il paradossale esito di aver affermato il principio opposto a quello storicamente affermatosi e cioè quello del *princeps legibus solutus est*.

<sup>359</sup> SHEEAN M., *The balance of power: history and theory*, 1996, per gli ampi riferimenti bibliografici sulle teorie originarie dello Swift, Temple e Bolingbroke. MODUGNO F., op. cit. 425, BASSI F., op. cit., 11 e ss., SCHMITT C., op. ult. cit., 184

nessuno dei poteri al predominio sull'altro, ma di porre in essere una situazione di equilibrio con varie contromisure (potere di veto del Monarca sul legislativo, freni del legislativo al potere giudiziario etc.), non trascurando, quindi, i vari aspetti peculiari e differenziali tra i vari organi in questione<sup>360</sup>. Per cui, determinate derivazioni in epoca postrivoluzionaria hanno fatto sì che venisse trascurato questo aspetto molto importante che nelle teorie originarie è sempre stato presente: i meccanismi di controllo reciproco nel rispetto degli spazi ad ognuno riservati in base alla sua posizione di organo sovrano. Più in generale, è stata offerta dalla dottrina un altrettanto importante argomento contro l'impostazione rigida della separazione e ci si riferisce alla sua compatibilità con i regimi parlamentari così come attualmente concepiti. L'idea stessa di parlamentarismo ha fatto notare come l'equilibrio tra i poteri possa raggiungersi solamente con questi meccanismi che mutuano il principio del costituzionalismo anglosassone della *checks and balances*<sup>361</sup>.

Da questa breve disamina si può desumere che gli orientamenti che hanno interpretato in senso rigido la teorica della separazione dei poteri, probabilmente, andrebbero rivisti, dato un quadro costituzionale attuale che presenta un gruppo di principi supremi inderogabili e molteplici interessi costituzionali bilanciabili.

---

<sup>360</sup> MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, libro II, cap. IV, 1748. Il Montesquieu tendeva, probabilmente, alla ricerca dell'equilibrio armonico nel funzionamento dei poteri dello Stato. L'obiettivo del Barone di *Secondat* poteva rivenirsi nella tutela generale delle libertà, così come aveva fatto Locke, ma proprio per questo motivo egli non tendeva ad esaurire la teorica alla distribuzione delle funzioni tra gli organi, ma anche a cercare di trovare meccanismi di controllo reciproci per evitare la tirannia di un potere verso gli altri. Così egli faceva l'esempio del veto del monarca verso il legislativo, come appunto freno all'onnipotenza presunta del legislativo.

<sup>361</sup> BURDEAU J., *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, 1950, 104, SCHMITT C., op. cit., 182 e ss., SORRENTINO F., *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1966, 27 e ss., GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiano*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1950, 934 e ss. Da un lato, è stato fatto notare come si siano moltiplicati per l'appunto i centri organici con funzioni varie, di collegamento tra i vari organi di indirizzo politico come il Presidente della Repubblica sia nei rapporti inter-organici con le Camere (potere di scioglimento) e sia in quelli con il Governo (nomina). D'altro canto, la stessa funzione legislativa delle Camere è stata messa sotto lente critica nel suo aspetto "puramente" legislativo, constatando la presenza di istituti come la legge provvedimento e più in generale gli atti con forza di legge in capo all'Esecutivo.

#### ***4.1.1. In quali termini si pone la questione attualmente?***

Per quanto sul primo quesito non si sia arrivati a dare una risposta compiuta è importante l'indicazione tracciata sulla necessità di riconsiderare profondamente i termini che legittimerebbero o meno l'istituto dell'autodichia per il Quirinale. In particolare, occorre distinguere gli interessi che sono in gioco per poter stabilire o meno se si possa parlare di autodichia nel nostro ordinamento costituzionale. Da un lato, infatti, vi sono ragioni che precluderebbero in maniera abbastanza netta la presenza di questo profili di autonomia costituzionale, mentre per altre ragioni si potrebbero individuare dei presupposti giustificativi di natura costituzionale a sostegno di essa.

Sotto il primo versante e dato per assodato che non sia più legittimo disquisire di "Monadi politiche" con ordinamenti interni e separati, così come autorevolmente definito, permangono imperanti alcuni principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi<sup>362</sup>. Queste obiezioni, come si è avuto modo di vedere, sono state frequentemente invocate dalla giurisprudenza e dalla dottrina e sono ascrivibili alle seguenti disposizioni costituzionali: a) art. 102, comma 2 sul divieto di giurisdizioni speciali, ciò in quanto non sarebbero lecite nell'ordinamento delle giurisdizioni speciali non espressamente previste in Costituzione o in leggi costituzionali<sup>363</sup>; b) art.101, comma 2 poiché le giurisdizioni domestiche dovrebbero conformarsi ad un principio di legalità "regolamentare" avulso da quello pensato in Costituzione, riferibile alla legislazione ordinaria statale; c) il combinato disposto degli art.24, comma 1 e 113, comma 1, in quanto è ammesso ricorso alla giurisdizione ordinaria ed amministrativa per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e contro tutti gli atti della Pubblica Amministrazione; d) art.111, comma 2, in quanto ogni giudizio è assunto di fronte ad un giudice terzo ed imparziale. Ora, limitando al momento la disamina alla lettera c, poiché le due norme dettano il principio che viene successivamente concretizzato nelle disposizioni di cui agli artt. 101 e ss., essa viene ascritta al novero, secondo la giurisprudenza della Corte

---

<sup>362</sup> OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 167, BARTHOLINI V., *I rapporti tra i supremi organi regionali*, 1961, 53 e ss., CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, 1969, 400

<sup>363</sup> Salvo il limite previsto dalla VI disposizione transitoria e finale che consente la riforma di giurisdizioni speciali già esistenti al momento di entrata in vigore della Costituzione entro n termine massimo di 5 anni.

costituzionale come principio supremo del nostro ordinamento, in quanto coesenziale a garantire in concreto la sussistenza in un ordinamento democratico di molti altri principi<sup>364</sup>, tra cui l'art.2 e 3. Per queste ragioni ogni sorta di limitazione e *a fortiori* disciplina di questi diritti che tenda a limitare se non ad escluderli dovrebbe prevedere i caratteri fondamentali della facoltatività del rimedio alternativo proposto, non potendo derogare ad un principio supremo *in peius*<sup>365</sup>. Queste indicazioni aiuterebbero ad inserire un ulteriore tassello al mosaico: la cornice di legalità costituzionale indica dei requisiti molto rigorosi nella loro forza passiva e specifici nel loro contenuto, entro le quali l'autodichia sembra debba coesistere. Il sistema dei principi fondamentali in ordine alla tutela giurisdizionale del singolo individuo è, in sintesi, il primo raggruppamento di interessi costituzionali da tener conto, per cui si condividono sotto questo aspetto di massima le obiezioni sollevate dalla dottrina.

Vi è, però, un'altra serie di principi di natura costituzionale da tenere in debito conto, che *ictu oculi* sembrerebbe stridere con le disposizioni supreme della Costituzione sopra accennate. Come visto nella precedente sezione, da un lato entra in gioco la questione riferibile al fondamento costituzionale indiretto che legittimerebbe l'esistenza di una sorta di autonomia normativa riservata della Presidenza e, in secondo luogo, alcune indicazioni di assoluto rilievo sugli obiettivi, perseguiti tramite l'autonomia regolamentare, di organizzazione e funzionamento dell'organo costituzionale di riferimento<sup>366</sup>.

Sul primo profilo, secondo i commentatori più critici di tale concetto la *ratio* dell'assenza di un'autonomia costituzionale in tal senso si rinverrebbe, così come per l'autonomia regolamentare, nell'assenza di un principio costituzionale espresso che

---

<sup>364</sup> Corte cost., sent.n.98/1984, dove la Corte dà la sua definizione del diritto ex art. 24 Cost. come "valore preminente [...] essendo il diritto di difesa inserito nel quadro dei diritti inviolabili della persona, v. anche, Corte cost., sent.18/1992 e sent.n.114/2004, PIZZORUSSO A., voce *Garanzia costituzionale dell'azione*, in *D. disc. priv.*, 1992, p. 610, LAURICELLA G., *Il diritto costituzionale alla difesa tra funzione di governo ed esercizio dell'azione penale*, Forum Quaderni Costituzionali, 2011

<sup>365</sup> Il *leading case* è rappresentato dalla nota sent. n. 1146/1988, mentre in dottrina sulla Presidenza della Repubblica si sono inseriti i contributi di GRANDI F., *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5283 ss.; CICCONE S.M., *L'autodichia della presidenza della Repubblica (Cass. 17 marzo 2010, n. 6592)*, in *Rivista AIC*, n. 7, 2010; MALINCONICO G., *Sull'autodichia della presidenza della repubblica*, in *Federalismi.it*, 7/2010.

<sup>366</sup> Simile argomentazione si è intravista con riferimento all'iter logico seguito dalla Corte di Strasburgo nel caso Savino e altri c. Italia, benché comunque non si stia cercando in questo caso un presupposto giustificativo per un'eccezione, ma bensì per tentare di far inserire la giurisdizione domestica entro i limiti designati dai principi supremi dell'ordinamento.

fondi la detta prerogativa<sup>367</sup>. Non si ripeteranno le argomentazioni addotte per confutare questa idea usate per il tema dei regolamenti della Presidenza della Repubblica, alle quali si rinvia, ma si vogliono con ciò riaffermare alcune connotazioni peculiari del tema in discussione e cioè che l'autonomia regolamentare implica la possibilità per il Presidente della Repubblica, così come è pacifico accada per le Camere, di uno spazio di competenza "riservato", proveniente e legittimato profondamente dalla complessiva posizione costituzionale che detiene. Se si danno per valide queste determinazioni, il regolamento presidenziale, per potersi spingere a prevedere un meccanismo di giurisdizione domestica, potrebbe fare affidamento su altri presupposti giustificativi? In altri termini, è legittimo sostenere che l'esclusione della giurisdizione comune nell'ambito delle controversie sui rapporti di lavoro del personale dipendente sia suffragata da un qualche altro presupposto o esigenza di tipo costituzionale?

Per rispondere al quesito occorre riprendere un passaggio della sentenza n.129 del 1981 (ripreso anche nella sentenza del 2017), nel quale si dice che: "[...] l'autonomia [...] non si esaurisce nella normazione, bensì comprende il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza [...]"<sup>368</sup>. Con tale inciso la Consulta ha voluto far rilevare che il regolamento non solo prevede la disciplina astratta dei rapporti di lavoro, ma altresì provvede a porre in essere tutti quei provvedimenti atti a regolare l'applicazione concreta, inclusa la regolazione di eventuali controversie. Laddove, quindi, la previsione astratta sussista e sia costituzionalmente giustificata, sarebbe inevitabile predisporre anche dei meccanismi adatti ad assicurarne l'osservanza: per cui la previsione di un sistema di giustizia domestica è da considerarsi una sorta di riserva applicativa delle norme regolamentari<sup>369</sup>. Da questa considerazione iniziale, è dato

---

<sup>367</sup> STANCATI P., op. ult. cit., 955-956, CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in questa *Enciclopedia*, XVII, 937 ss. e FOIS C., *Legalità (principio di)*, ivi, XXIII, 691. CRISAFULLI V., *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1966 562, e in *La continuità della Corte costituzionale*, 24,1967, PANUNZIO S., *I regolamenti della Corte costituzionale*, 1970, 212-213. In senso contrario, invece, GRASSO P., *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1961, 946 e ss.

<sup>368</sup> Corte cost., sent.129/1981, in *Giur. Cost.*, con nota di OCCHIOCUPO N., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi* 1980,1421-1432

<sup>369</sup> Così come la Corte aveva già deciso in merito all'insussistenza dell'autodichia per l'Assemblea Regionale Siciliana nella sent.n.66/1964, con osservazioni di GROTTANELLI DE'SANTI G., *Differenziazioni tra Assemblea Regionale e Camere di indirizzo politico regionale* e TRAVERSA

chiedersi: su quali presupposti si basano queste previsioni di riserva di applicazione di norme regolamentari? Anche in questo frangente è dalla giurisprudenza della Consulta che può rinvenirsi una soluzione. La giurisprudenza sull'art.68 Cost. ha elaborato un particolare concetto valevole per poter separare definitivamente le sfere di attribuzione interne delle Camere con quelle della Magistratura. Per quanto le dette prerogative attengano maggiormente allo *status* del parlamentare in quanto tale, la teoria del nesso funzionale potrebbe dispiegare anche il nodo inerente all'autodichia. Solo, infatti, una stretta connessione tra organizzazione amministrativa e funzioni costituzionalmente previste o riferibili a principi previsti dallo stesso dettato costituzionale potrebbero legittimare l'esistenza di una giurisdizione domestica e, quindi, di una riserva di applicazione delle norme regolamentari che la prevedono<sup>370</sup>. Con particolar riguardo, come si è avuto modo di vedere con tutte le attività serventi o di supporto che sono espletate dal personale dipendente degli Uffici del Segretariato, dove il nesso funzionale risulta maggiormente intellegibile. Per quanto riguarda i Servizi, come si è visto precedentemente, si è pensato di considerarli diversamente in ragione della loro non immediata connessione con le funzioni presidenziali, ma anche in questo caso bisogna ripartire dalla regola per cui è la discrezionalità del Presidente, espressa con l'emanazione delle previsioni regolamentari *ad hoc* a costituire se si è di fronte ad un regolamento normativo espressione di autonomia riservata. In tal caso, benché sia stata prevista la qualifica di atto fonte primaria, bisognerà scrutinare l'esistenza o meno di tale nesso e specialmente se non sia stata posta una deroga ad alcun principio costituzionale e ai diritti fondamentali del singolo dipendente in quanto cittadino. La ragione si rinviene nel fatto che non è consentito, proprio per il rischio che si possano operare scelte contro principi inderogabili dell'ordinamento, presumere l'esistenza di

---

S., *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti.*, in *Giur. Cost.*, 1967, 687 e ss. Sul tema del concetto di organizzazione interna e autodichia SANDULLI A.M., op. cit., 1977, 1831 e ss., op. cit., 1950, 980 e ss., D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, 2004, 186-187.

<sup>370</sup> La dottrina sta guardando di buon occhio questa soluzione dopo la sentenza 120 del 2014, GRIGLIO E., op. cit., 5 e ss., LEHNER E., «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti», in *Giur. cost.*, 1/2000, 486 e ss., BRUNETTI L., *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2014, BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2014, LUGARÀ R., *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

tale nesso solo sulla scorta del *nomen juris* o, meglio del rango gerarchico attribuibile al regolamento presidenziale. La Corte nella recente sentenza del 2017 ha sciolto il nodo positivamente e confermato parecchi di questi punti citati, ma per il momento basta rilevare questo profilo: l'esigenza e la necessità che debbano sussistere degli strumenti peculiari o domestici volti a soddisfare gli interessi politici collegati dal dettato costituzionale all'esercizio delle competenze espressamente assegnate e coperti da uno spazio di competenza riservato che si ricava dalla consustanzialità alla sua natura di organo costituzionale e delle sue funzioni che espleta nell'ordinamento.

#### ***4.2. La “via maestra” del conflitto di attribuzione: un valido punto di equilibrio nel metodo***

Si è accennato poc'anzi all'ultimo interrogativo che andrebbe risolto e che, inoltre, aiuterebbe a chiudere definitivamente il cerchio delle questioni che si sono sino ad ora affrontate sul tema dell'autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica: se, da un lato, sussistono ragioni di interesse costituzionale per cui la giurisdizione domestica sarebbe legittima, quali i limiti? Quale la configurazione definitiva di questo istituto nell'ordinamento costituzionale?

Il presupposto di partenza è nella considerazione di valore storico fatta dalla Corte costituzionale nella sentenza n.120 del 2014, secondo cui “[...] Se tuttavia [...] la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza [...], ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza.”<sup>371</sup> Per quanto la Consulta si sia riferita ai soli regolamenti parlamentari, queste considerazioni, vista la decisione del 2017, valgono analogicamente anche per gli altri organi costituzionali come la Presidenza della Repubblica. Le fonti regolamentari quirinalizie sono altresì dotate dei caratteri della primarietà sul piano degli effetti normativi, godono di uno spazio di autonomia costituzionalmente riservato (direttamente o indirettamente come il caso del Quirinale) e tutelano l'indipendenza

---

<sup>371</sup> Corte cost., sent.n.120/2014, punto 4.2., Considerato in diritto.

dell'organo sul piano dell'organizzazione ed il suo funzionamento da ogni altro "potere" dello Stato. La Corte ha però successivamente precisato che laddove siano presenti norme costituzionali che espressamente abbiano indicato che alcune funzioni (come il caso degli artt. 64 e 72 Cost.) siano da ascrivere al massimo grado di riservatezza, per cui permarranno degli spazi "franchi" sottoposti al solo principio di legalità regolamentare, la questione sui rapporti di lavoro dipendenti è da definirsi in altro modo, dato il non immediato legame con funzioni costituzionalmente previste. In sintesi, quindi, il Presidente della Repubblica è dotato di un potere regolamentare a con spazio di competenza riservata, ma non assume l'altrettanto importante carattere della fonte interna nella definizione delle controversie di lavoro dei propri dipendenti e, perciò, non risulta essere insindacabile da chiunque e libera nella determinazione dei propri fini, essendo imperante la cornice di legalità costituzionale tracciata da alcuni principi supremi inderogabili.

Occorre ora definire come sul piano metodologico si possano attivare i limiti inderogabili previsti dalla Costituzione e, in secondo luogo, come, nel merito, l'eventualità dell'autodichia debba conformarsi ai dettati della Carta fondamentale. Come si è avuto modo di vedere, gli interessi in gioco sono apparentemente contrastanti, ma, altrettanto, indefettibili e necessari per la stabilità ed il corretto funzionamento dell'ordinamento costituzionale. Per questa ragione, occorrerebbe guardare ad una soluzione che si ponga in essere come punto di equilibrio di quest'annosa contesa e che prescinda da soluzioni eccessivamente drastiche e radicali. Così come, infatti, è da respingere l'idea che sia tutt'ora esigenza fondamentale della Costituzione predisporre una "teologia dei corpi separati", è da evitare, altrettanto, l'estremo opposto e cioè una sorta di teologia dei corpi interferenti che creerebbe non poche problematiche dal punto di vista della certezza del diritto e del buon funzionamento dei pubblici uffici ex art.97 Costituzione<sup>372</sup>. Non si parla, infatti, di porre in essere una sorta di garanzia "incondizionata" alle prerogative dell'organo costituzionale ma bensì si vuol ribadire come elementi dell'organizzazione interne,

---

<sup>372</sup> In senso conforme a questo assunto elaborato OCCHIOCUPO N., op. cit., 1973, 165, CHELI E., op. cit., 215-231 e MODUGNO F., op. cit., 480 e ss., ESPOSITO C., *Consuetudine (dir. cost.)*, in Enc. dir., vol. IX, 1961, 460 e ss., contra invece CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol.1, 1962, 336-342, MIDIRI M., *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2014, 3; BACHELET V., *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale (1962)*, in ID., *Scritti giuridici*, II, 1981, 137 ss.

scelte logistiche interne e quest'ambito possano avere un determinato riflesso o meno sulle funzioni costituzionali, catalogate dalla dottrina come funzioni primarie<sup>373</sup>. Questi fattori spiegano come tanto la teologia del corpo separato sia non condivisibile come quella del "corpo interferente": non assolutizzare le conclusioni con riferimento alla teoria della separazione dei poteri nel senso di riconoscere un fondamento di sovranità ed un regime comune a tutti gli organi costituzionali non può portare all'estremo opposto poiché farebbe perdere la bussola in merito alla legittima esistenza di un margine di autonomia politica degli organi costituzionali. Come visto con i regolamenti presidenziali, per i quali non si può stabilire una nettissima linea di demarcazione nella valenza da conferirvi sul piano delle fonti, anche nel frangente dell'autodichia permane questo labile confine. La questione è comunque differente, in quanto nel primo caso la discrezionalità del Capo dello Stato e delle sue strutture serventi presenta meno vincoli e lo stesso tentare dall'esterno di discriminare la qualifica dei regolamenti, che *ex se* per propria natura sono strumentali al funzionamento dell'organo può risultare rischioso<sup>374</sup>. Mentre, invece, in questo caso si può e, probabilmente, si deve parlare di una discrezionalità più limitata, che potrebbe tradursi in arbitrio in quanto avrebbe a riferimento i diritti ed interessi legittimi dei singoli dipendenti, garantiti da principi fondamentali della Costituzione.

È per questo presupposto che bisognerebbe guardare con favore alla soluzione metodologica proposta dalla Corte costituzionale e cioè quella del conflitto d'attribuzione inter-organico. Questa soluzione si presta ad essere condivisa, in quanto pone la questione entro i corretti termini<sup>375</sup>. Il problema di cui si discute, è, infatti, il precipitato di quelle considerazioni svolte sulla teoria della separazione dei poteri. Se si assume che sia, ormai, datata la previsione di organi dotati ciascuno di una propria quota di sovranità e rigidamente separati, da un lato, però, è legittimata la possibilità di

---

<sup>373</sup> Storicamente vedasi i contributi di CAMMEO F., *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi di autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in Giur. it., 1903, IV, 197. SANDULLI A.M., op. cit., 1976, 1835, mentre per un'analisi più recente vi è il contributo di GARELLA F., op.cit., 1997 21 e ss.

<sup>374</sup> Segnalano questo rischio SCOCA F.G., *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in Giur. cost., 2014, 2093., il quale ironicamente aveva già definito operazione "cosmetica" quella effettuata sull'autodichia parlamentare dalla Corte di Strasburgo. Vedasi anche MASTANTUONO A., *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in Corr. giur., 6/2015, 848.

<sup>375</sup> MANZELLA A., *Il Parlamento*, 1991, 219 e ss., D'ANDREA A., op.cit., 185., GATTAMELATA S., *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?* in Amministrativamente, 2014, 14 e ss.

venire a contatto, collaborazione ed anche interferenza, e perciò altresì si necessita che il conflitto eventuale tra i poteri vada risolto seguendo non più il canone della pretesa “assoluta” di un organo rispetto ad un altro ma, come definiti da autorevoli autori, per attuare la “legge di distribuzione dei poteri” che si impernia sul principio della competenza designata dalla Costituzione<sup>376</sup>. La Consulta possiede, infatti, ex art.134 Cost., lo strumento pensato per poter porre in essere queste finalità che è il conflitto inter-organico: tramite di esso il supremo organo garante della Costituzione avrebbe gli strumenti per garantire un armonico riparto delle competenze redistribuite dalla Costituzione, ma soprattutto di promuoverne l’accertamento e l’interpretazione costituzionalmente preferibile in ottica di futura prevenzione di simili conflitti.

Ora, queste indicazioni di massima prefigurano due situazioni concrete che si sono poi realizzate: a) la Consulta nel conflitto tra magistratura ed organo costituzionale non agirebbe come la Suprema Corte in sede di regolamento di giurisdizione o come giudice di legittimità per eventuali *errores in iudicando o in procedendo*; b) il conflitto potrebbe essere sollevato solo nel caso di una concreta lesione dei ricordati principi e dalla quale derivi a sua volta una concreta menomazione di specifiche attribuzioni di uno specifico organo giurisdizionale o potere dello Stato, sia nel caso in cui direttamente gli organismi di autodichia abbiano concretato questi verso il singolo e sia indirettamente, cioè quando si siano operato delle illegittime esclusioni dalla tutela giudiziaria di situazioni giuridiche afferenti ad un singolo, previste invece dall’ambito costituzionalmente designato degli altri poteri (giurisdizionali)<sup>377</sup>.

Se questi sono i criteri per poter risolvere la questione, non resta che considerare cosa nel merito si debba scrutinare, considerando la decisione molto forte appena presa dalla Corte. Si ritiene che l’autodichia degli organi costituzionali vada intesa, per potersi

---

<sup>376</sup> V. nota 83. In particolare, i detti Autori propongono come soluzione la vigenza di un principio di separazione delle competenze sulla base di due argomenti principali: a) la stretta inter-correlazione tra Parlamento e governo, che lascerebbe intendere da un lato la non rigida separazione, ma anche tratti di interdipendenza funzionale; b) la difficoltà di individuare una “pura” funzione legislativa in capo al Parlamento con una susseguente mancata riserva di amministrazione in capo al Governo. In base a questi argomenti si arriverebbe a negare l’onnipotenza legislativa, o meglio, l’onnipotenza parlamentare sulla chiave di lettura della stratificazione delle fonti legislative e non. Soprattutto Modugno ha dedotto l’impossibilità di stabilire una predominanza, per quanto vi sia presente una centralità politico-istituzionale, da parte del Parlamento e la sola possibilità di poter sindacare e porre veti ai rapporti tra gli organi di potere da parte della sola Corte costituzionale, come custode dei confini di competenza costituzionalmente designati.

<sup>377</sup> DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell’autodichia delle Camere?* Federalismi.it, 2014, 7 e ss., GRIGLIO E., op. cit., 10 e ss.

ritrovare compatibile con i principi della Carta, come giurisdizione speciale; si ritiene, infatti, che ascrivere l'autodichia alla detta categoria sia l'unica soluzione in grado di adeguare le esigenze intrinseche di mantenimento di forme di giurisdizione domestica con gli inderogabili principi previsti dalla Costituzione. Le norme regolamentari riservate dovranno necessariamente permearsi di questi principi e valori, così come la questione era stata similmente prospettata nel caso Savino c. Italia, deciso dalla Corte di Strasburgo. Senza voler percorrere tappe che meriterebbero i dovuti approfondimenti in separata sede, ci si può concentrare fin da subito sulle norme costituzionali con le quali si sono rinvenuti i profili di maggiore criticità, tenendo salvo il rispetto di tutti gli altri canoni costituzionali fondamentali come il diritto alla difesa e al contraddittorio, ad esempio: in particolare si fa riferimento all'art.101, comma 2 e 111, comma 2 e 7. La prima disposizione indica il divieto di istituzione di giurisdizioni speciali e deve intendersi, come si è visto, come un divieto di istituzione postuma alla Costituzione o comunque prevista solamente dalla legge Fondamentale o stessa o da una legge di rango costituzionale stessa<sup>378</sup>. Sul caso della Presidenza della Repubblica, il problema potrebbe essere risolto facendo riferimento al fondamento costituzionale implicito, riconosciuto dalla Consulta nel 1981 e nel 2017, come elemento che legittimerebbe la predisposizione di un'autonomia regolamentare riservata. Se si ritiene connaturata questa esigenza in Costituzione, la questione dovrebbe risolversi con la compatibilità della giurisdizione domestica anche se postuma al dettato costituzionale. Si potrebbe poi aggiungere che il detto fondamento avrebbe astrattamente configurato, o meglio, istituito, così come il dettato dell'art.102 impone, la possibilità che si potesse provvedere in tal senso da parte dei regolamenti, lasciando, quindi, valida la possibilità di "costituire" nel concreto rimandando alla discrezionalità del Presidente tramite i regolamenti<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup> GUASTINI G., *La magistratura. Sub art. 101 della Costituzione*, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A. *Commentario alla Costituzione*, 1994, 140 e ss., ORTINO S., *L'indipendenza del giudice secondo la giurisprudenza costituzionale*, in PIZZORUSSO A., *L'ordinamento giudiziario*, 1974, 390 e ss.; CAMPANELLI G., *L'evoluzione, l'involutione e la difesa del principio di indipendenza della magistratura tra modifiche normative e ipotesi di riforma*, 2010, 273 e ss. Per un'ampia trattazione sul punto e altri riferimenti bibliografici si rinvia a LO CALZO A., op. cit., 2015, 32 e ss.

<sup>379</sup> PERLINGIERI P.-FEDERICO A., op.cit.,747 e ss.; PIZZORUSSO A., *La magistratura. Sub art. 102 della Costituzione*, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A., *Commentario alla Costituzione*, 1994, 195 e ss.; MELONCELLI A., *Giurisdizione (disciplina costituzionale della)*, in *Enc. Giur.*, XV, 1989, 3-4; SERVELLO G., *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate*, in *Enc.*

Il secondo principio è quello previsto dall'art. 111, comma 2 ed è il noto e fondamentale canone dell'indipendenza e terzietà del giudice. Questo è probabilmente il punto di maggiore frizione, dove la dottrina e la giurisprudenza hanno più insistito nell'analisi e nelle critiche rispolverando l'antico brocardo del *nemo iudex in causa propria* e che con la recente sentenza Savino ha visto una particolare soluzione prospettata, come si è avuto modo di vedere. Se la disposizione va interpretata nel senso che il soggetto giudicante non debba essere vincolato da alcun tipo di legame giuridico con una delle due parti in causa, che sia neutrale inteso come parte disinteressata ed indifferente alla materia e agli interessi delle parti, allora sembra si possa trovare compatibile la disciplina della Presidenza della Repubblica con queste norme<sup>380</sup>. Basti ricordare il dispositivo degli artt. 2 e 7 del decreto presidenziale n.34 del 2008. I membri dei collegi giudicanti sono, infatti, appartenenti all'ordine della Magistratura, garantendo così l'estraneità sul piano soggettivo tra il giudice e le parti in causa, non essendo inquadrati nei ruoli del Segretariato. Ma d'altro canto, ed è questo l'elemento decisivo, sono previamente designati dai Presidenti degli stessi organi giurisdizionali a cui appartengono e la discrezionalità del Capo dello Stato è sul punto vincolata strettamente alla scelta degli organi giurisdizionali stessi. Punto critico sarebbe stato il mantenimento della disciplina del 1996, per la quale era la discrezionalità del Presidente a scegliere i membri del Collegio dando molti dubbi al loro profilo neutrale. Viceversa, i sistemi delle Camere previsti dagli artt. 12, comma 3, Regolamento Camera e 12, comma 1, Regolamento Senato, presentano pienamente i profili di criticità evitati dalla disciplina quirinalizia, dove i membri sono scelti tra parlamentari

---

*Giur.*, 1989, 1 e ss. PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, 1982, 22 e ss.; ROMBOLI R. e PANIZZA S., *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubb.*, X, 1995, p. 368 ss.; PIZZORUSSO A., *Organizzazione della giustizia*, in *Enc. dir.*, IV, 2000, p. 910 ss., PIZZORUSSO A., op. cit., 1994, 210; BARTOLE S., *Giudice (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 3.

<sup>380</sup> CARNELUTTI F., *Diritto e Processo*, 1958, 74, CALAMANDREI P., *Processo e democrazia. Opere giuridiche*, 1965, 639, RICCI G.F., *Diritto Processuale Civile*, I, 2014, 30 e ss. Sul vecchio testo dell'art. 111 Cost., DENTI V., *La magistratura. Sub art. 111 della Costituzione*, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A., *Commentario alla Costituzione*, 1994, 1 e ss., CECCHETTI M., *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, V, 2001, 595 e ss.; COMOGLIO L.P., *Le garanzie fondamentali del "giusto processo"*, in *Jus*, 2000, 335 e ss.; TROCKER N., *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il "giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 383 e ss.; VIGNERA G., *Le garanzie costituzionali del processo civile alla luce del "nuovo" art. 111 Cost.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, 1186 e ss.; BASSI F., *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, 1969, 85; ANDRIOLI V., *Lezioni di diritto processuale civile*, 1973, 29; LO CALZO A., op. cit., 33

stessi da parte dei vari Uffici di Presidenza, per cui l'Amministrazione della Camera di riferimento finirebbe per essere parte ma anche giudice della controversia.

Ma il vero riferimento, che potrebbe plasmare definitivamente un punto di equilibrio tra i beni costituzionali in gioco, è all'art.111, comma 7, della Costituzione che prevede per tutti gli atti dell'autorità giudiziaria la ricorribilità in Cassazione. Questa questione implica il corollario problema dell'esclusività e definitività del rimedio giurisdizionale domestico.

Così come per i punti precedenti la deroga la comma 7 lascia sguarniti molti altri meccanismi di tutela costituzionali in gioco<sup>381</sup>, poiché esso si interpreta, secondo una dominante lettura che ne danno dottrina e giurisprudenza costituzionale stessa, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 24 Cost<sup>382</sup>. In particolare, dalla dottrina si hanno importanti riflessioni<sup>383</sup>, per cui il ricorso per Cassazione sarebbe un rimedio a favore sia dello *ius constitutionis*, vale a dire la difesa dell'unità interpretativa e applicativa del diritto, sia dello *ius litigatoris*, ossia dell'interesse del singolo a ricevere adeguate tutele da situazioni di illegittimità ed *errores in iudicando e in procedendo*. Singolare, poi, è il fatto che è stata la Consulta stessa a recepire queste importanti: la Corte, infatti, ha statuito la non derogabilità e soprattutto la necessità costituzionale che esso sussista sempre e comunque<sup>384</sup> poiché rappresenta una garanzia caratterizzante lo stato democratico di diritto e nucleo essenziale del giusto processo regolato dalla legge<sup>385</sup>. In sintesi, lo *ius constitutionis* dato dalla garanzia della nomofilachia va necessariamente integrato con quello *litigatoris* che presidia affinché il processo sia rispettoso del principio di legalità e funga da garanzia soggettiva per le posizioni soggettive dei singoli: una loro deroga non porterebbe alla garanzia dei principi costituzionali sopra citati<sup>386</sup>.

---

<sup>381</sup> DICKMANN R., *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2017, 18

<sup>382</sup> Ritenuto tra l'altro dalla Corte un principio supremo, v. Corte cost. sent. n. 238 del 2014, al pari degli artt. 2 e 3 Cost.

<sup>383</sup> Sin dalla Costituente nell'ambito della Commissione Forti, cfr. CHELI E, *Diritto, processo e giustizia nel pensiero di Piero Calamandrei*, in «Rivista Aic», n. 3, 2015, 3-6

<sup>384</sup> V. Corte cost. sent. n. 1/1970, 173/1971 e 29/1972

<sup>385</sup> V. Corte cost. sent. n. 26/1999,95/2000 e 207/2009

<sup>386</sup> CARRATTA A., *La Corte costituzionale ed il ricorso per cassazione quale "nucleo essenziale" del «giusto processo regolato dalla legge»*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

Vi sono, poi, delle ragioni di rilievo più pratico che dovrebbero impedire la deroga all'art. 111, comma 7, Cost. Come rilevato da autorevole dottrina<sup>387</sup>, potrebbero aversi criticità sulla interpretazione e applicazione, da parte degli organi di giurisdizione domestica, delle norme regolamentari: è il caso delle applicazioni e interpretazioni che sconfinano dal margine di competenza delle fonti regolamentari stesse. Attraverso le garanzie dell'art. 111 Cost. si sarebbero tutelate con un ricorso diretto le posizioni dei singoli dipendenti da questi eventuali sconfinamenti per il tramite del controllo per violazione o falsa applicazione del diritto secondo l'art. 360 c.p.c., n.3. Data la *ratio* di questo controllo di prevenire eventuali e possibili errori di questo tipo e l'importanza che la Corte gli riconosce per mantenere degli equi e ponderati confini di competenza tra le sfere di potere che possono venire in contrasto, si potrebbe, quindi, affermare come esso si presenti come costituzionalmente necessario. Su questo punto occorre più di una precisazione. Da un lato, non si vuole far riferimento ad una sorta di terzo grado di giudizio nel merito, ma si vuole far evidenziare come l'esistenza di una giurisdizione domestica non possa prescindere dal tener salda la garanzia di esatta osservanza ed un'uniforme interpretazione del testo del "regolamento"<sup>388</sup>. Sotto un altro aspetto, invece, l'attività della Suprema Corte avrebbe dovuto comunque essere costituzionalmente vincolata ai canoni stilati dalla Corte sull'autonomia dei detti organi. In altri termini, essa si sarebbe necessariamente orientata a far sì che i diritti dei singoli fossero protetti "solamente" in caso di interpretazioni regolamentari avulse dai fini a garanzia dell'esistenza del giudice domestico, ponendosi, quindi, in un'ottica di contro-bilanciamento di un monopolio interpretativo dei giudici domestici che potrebbe concretamente prestarsi ad illegittime applicazioni dei regolamenti su casi concreti non assistiti dalle ragioni costituzionali che legittimano la giurisdizione domestica.

In conclusione, solo parlando di giurisdizione speciale che sia compatibile con i principi costituzionali di riferimento, si possono legittimare le forme di giurisdizione domestica nel nostro ordinamento. D'altro canto, la via maestra del conflitto di attribuzioni inter-organico sembra rivelarsi come la strategia più rispettosa di quello che è l'obiettivo principale da raggiungere: garantire l'armonico funzionamento dei

---

<sup>387</sup> DICKMANN R., op. cit., 16-18

<sup>388</sup> PERLINGIERI P.-G. ROMANO, *Sub art. 111 Cost.* in PERLINGIERI P., *Commento alla Costituzione italiana*, 1997,805-807. LO CALZO A., op. cit., 32

poteri dello Stato negli spazi ad essi costituzionalmente riservati e nel rispetto della cornice di legalità costituzionale designata dai principi supremi dell'ordinamento<sup>389</sup>.

#### ***4.2.1. ...e la chiusura definitiva della Corte nel merito***

Se nel metodo la Consulta sembra abbia raggiunto un punto di equilibrio nel merito ad una prima lettura della sentenza n.262 del 2017 sembra, invece, che in parte alcune questioni avrebbero potuto trovare un'altra soluzione nel merito e non come sono state prospettate nel paragrafo precedente. Come enunciato, la motivazione ha un primo blocco dove si discorre della legittimità dell'autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica (e del Senato) ed un secondo dove si scrutinano nel merito i punti di frizione tra autodichia e principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale dei singoli. In entrambe le parti la soluzione adottata al di là della condivisione o meno sembrerebbe essere una presa di posizione definitiva e difficilmente mutabili.

Sul primo punto, la Corte ha affermato a pieno regime la legittimità di un regime di autonomia costituzionale per gli organi in questione sia sul versante dell'autonomia normativa e sia sul versante dell'autonomia giurisdizionale. Si condividono pienamente le affermazioni della Corte in merito al regime giuridico dei regolamenti presidenziali e del loro rapporto con la legge n.1077 del 1948, per i quali si rinvia alla prima sezione del presente capitolo. Ma quello che è il punto decisivo, che ha influenzato in modo netto tutto il *decisum* della Consulta è un altro. La Corte ha costruito dogmaticamente quello che è il presupposto teorico alla base dell'autonomia costituzionale degli organi in esame, sciogliendo una delle questioni nodali (affrontate in precedenza): quale è il rapporto tra potestà di auto organizzazione e funzionamento dell'organo? Secondo il

---

<sup>389</sup> Per certi versi si condivide l'impostazione utilizzata da LO CALZO A., op. cit., 45-48, per cui la logica dell'autodichia deve essere filtrata attraverso un'interpretazione che guardi alle funzioni costituzionalmente svolte e non meramente al fatto che si parli di un organo costituzionale. Senza dubbio, questo approccio non implicherebbe, qui a parere dello scrivente, che si debba superare l'istituto. Come già evidenziato i margini di autonomia politica che storicamente si sono affermati ma che permangono attuali necessiterebbero di questo istituto per poter non essere compressi da un'eventuale ed estrema logica di "teologia dei corpi interferenti", che, preme ribadirlo, non è altro che l'estremo opposto a quella dei "corpi separati", entrambe da non tenere in considerazione alla luce dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. In senso concorde si rimando nuovamente ai contributi di GRIGLIO E., op. cit., 2015, 5 e ss., LEHNER E., op. cit., 486 e ss., BRUNETTI L., op. cit., 2014. BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, ivi, 13 maggio 2014. LUGARÀ R., op. cit., 2014.

Giudice delle Leggi: “[...] Così, l’autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. Su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale [...]”<sup>390</sup>. Questo passaggio è il nodo chiave: il rapporto tra organizzazione e funzionamento dell’organo è ricostruito come relazione di stretta interconnessione logica, dove la minima interferenza sul primo versante è una violazione dello spazio di autonomia discrezionale riservata all’organo, finalizzata al buon andamento dello stesso. La portata, si azzarderebbe questo termine, rivoluzionaria di questo inciso è proprio nel superamento dei criteri teorizzati dalla stessa Consulta nella sentenza n.129 del 1981 e dalla dottrina Paladin sulla natura dei regolamenti presidenziali. Se, infatti, secondo questi canoni precedenti era abbastanza pacifico che la copertura dell’autonomia costituzionale ricomprendesse sicuramente l’organizzazione strettamente collegata alle funzioni costituzionali dell’organo (le strutture serventi per intendersi), in questo modo, come si ricava dalla motivazione della Corte<sup>391</sup>, anche la gestione del rapporto di lavoro con tutti i dipendenti, di tutta l’amministrazione interna è di riflesso concatenata con i presupposti dell’autonomia organizzativa che hanno gli organi costituzionali in questione. Il peso di questa affermazione è molto significativo: a parere di chi scrive, suonerebbe come una presa di posizione definitiva sulla legittimità non solo di uno spazio di autonomia normativa riservato, ma anche della previsione di meccanismi di giurisdizione domestica sulla globalità di ogni singolo punto dell’amministrazione interna.

---

<sup>390</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, punto 7.3, *Considerato in Diritto*

<sup>391</sup> La Corte, si precisa, non fa specifico riferimento ai dipendenti dell’amministrazione dei Servizi del Segretariato ad esempio, ma visto che ha adoperato generalmente il termine di “rapporto di lavoro con i dipendenti” in aggiunta a quelli delle strutture serventi si desumerebbe implicitamente che: a) i dipendenti del giudizio in Cassazione dal quale è originato il conflitto sarebbero inquadrati nell’amministrazione ma non negli apparati serventi; b) il riferimento della Corte si intende esteso alla totalità degli strutturati nell’organizzazione interna degli organi, prescindendo, quindi, dal loro inquadramento nelle strutture serventi.

Sulla seconda parte della sentenza sussiste qualche dubbio. Se sul piano metodologico, come si è affermato, la Corte ha ben considerato e ponderato l'idea di dover scrutinare nello specifico l'istituto dell'autodichia con i canoni costituzionali in tema di tutela giurisdizionale, il risultato non sembrerebbe soddisfacente appieno. Si riafferma la necessità che venga riconosciuto ai dipendenti dell'amministrazione interna del Quirinale la possibilità di poter ricorrere per Cassazione ex art. 111, comma 7 della Costituzione. Non ripercorrendo le ragioni della necessità di questa previsione si vuole solo segnalare qui come impressione a prima lettura che per il Quirinale i rischi in tema di tutela per i diritti fondamentali dei singoli sono molto minori rispetto a quelli per le Camere, data la composizione "giurisdizionale" dei giudici domestici del Colle più alto e le norme di procedura disciplinate nel regolamento presidenziale n. 34/N del 2008 che rinviano in moltissimi punti ai codici di procedura civile e amministrativa. Rimane, però, l'assenza di un rimedio come appunto il ricorso per Cassazione fondamentale alla garanzia dei diritti fondamentali dei singoli dipendenti<sup>392</sup>.

L'occasione persa dalla Corte fa recriminare, infine, sull'idea di instaurare una logica cooperativa o di "co-dichia" tra i giudici "interni" ed "esterni" per arrivare all'equo contemperamento tra i valori costituzionali in gioco: autonomia costituzionale in quanto si sarebbero lasciate agli organi speciali/domestici le decisioni nel merito e giurisdizione comune per l'intervento di un "controllo di legittimità", come proposto nel precedente paragrafo<sup>393</sup>. Per di più, una eventuale insanabilità del conflitto avrebbe trovato nello strumento del conflitto inter-organico l'arma capace di poter ridefinire gli spazi di competenza tra chi sostiene le ragioni dell'autonomia e chi della giurisdizione comune<sup>394</sup>.

---

<sup>392</sup> Anche in questo frangente si rinvia al paragrafo precedente.

<sup>393</sup> LO CALZO A., op. cit., 48; BUONOMO G. *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in Giust. Civ. 2013, 936; GRIGLIO E., op. cit., 16 e ss.

<sup>394</sup> Sia consentito per un breve approfondimento sulla necessità del ricorso per Cassazione a MAROLDA G., *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2018



## ***Conclusioni. Il Quirinale/Panòptico: nel nome della leale collaborazione***

Varie sono state le figure, alle quali il Capo dello Stato è stato accostato nel tentativo di rinvenire nella letteratura una sorta di controfigura capace di rendere fruibile e comprensibile la complessità della figura presidenziale.

Si ritiene che l'utopistica figura elaborata da Jeremy Bentham del cd. *Panòptico* sia astrattamente riferibile e conciliabile con i presupposti e la meccanica del funzionamento del Quirinale. Ora, per quanto l'architettura progettata dal filosofo inglese fosse stata concepita per strutture carcerarie, scuole o istituti correttivi, le analogie sono di tale evidenza, entro comunque le dovute ed ineludibili differenze, che la comparazione risulterebbe fattibile, per cui si faranno alcuni cenni fondamentali alla figura di Bentham per coglierne i tratti essenziali.

Innanzitutto, la casa d'ispezione di Bentham, come lo stesso nome attribuitogli recita, si basa sul principio di una sorveglianza "visibile ed organizzata". Per visibile si intende la possibilità costante del controllore di poter materialmente intravedere ogni singola azione dei controllati e di monitorarli nel loro processo di redenzione, mentre per organizzata si fa riferimento ad una strutturazione della casa d'ispezione tale da consentire da un lato la visibilità e dall'altra la possibilità del potere disciplinare del controllore di estrinsecarsi e permearsi entro tutta la struttura senza perdere riferimenti e lasciare incustoditi i sorvegliati. In base a questi due principi il controllore *Panòptico* è posto in una torre o stanza al centro di un edificio che assume i tratti di una circonferenza<sup>395</sup>. Le celle dei sorvegliati sono disposte a raggiera entro la circonferenza e sono dotate di un sistema di finestre esterne e grate, che incontrano, costituendo appunto il raggio della circonferenza, la finestra circolare della torre del controllore: il sistema permette a luce ed areazione di passare perpendicolarmente e di consentire in questo modo al controllore di poter avere la piena visibilità della vita del detenuto all'interno della cella. Dalla torre di controllo si articola, poi, un sistema di tubi comunicanti dai quali passano le istruzioni del controllore, modulabili tramite un sofisticato schema di passaggi tra tutte le celle in modo che si possano avere comunicazioni generali e comunicazioni particolari. Infine, il sistema può porsi anche

---

<sup>395</sup> BENTHAM J., *Panòptico ovvero la casa di ispezione*, (a cura di) FOUCAULT M.-PIERROT M., 2009, 46 e ss.

in una prospettiva, si potrebbe dire, “multilivello”: nel senso che possono esservi più piani circolari al cui centro sussisterebbe la torre, in questo caso, più alta in modo da ricoprire tutti gli strati della struttura in modo da dislocare il raggio di controllo e di modularlo a seconda della presenza di aree diversificate da diversi tipi di detenuti o per contenerne il maggior numero possibile.

Questa è l’ossatura generale della casa d’ispezione e ora si può tentare di comparare le due strutture sulla base di queste indicazioni di massima.

Il principio della sorveglianza visibile e organizzata si traduce, da un lato, in un’attività di impulso e controllo estremamente più morbida ( non si parla con il Quirinale di una struttura carceraria per cui il parallelismo deve essere chiaramente ammorbidito) che è data dalla *moral suasion*, e in concreto, nella disposizione circolare e a raggiera della torre e delle celle tramite il meccanismo di passaggio luce ed areazione delle finestre e del sistema di tubi comunicanti utili per le istruzioni. Innanzitutto, i primi due elementi architettonici, dati dalla struttura circolare e del sistema di areazione e illuminazione delle finestre, potrebbero riferirsi alla posizione assunta dal Capo dello Stato nell’ordinamento sulla base delle prerogative tipizzate in Costituzione: ciò nel senso che il Presidente si pone al centro del sistema in quanto epicentro vigilante le celle, o meglio, le istituzioni che compongono il contenuto del cerchio controllato. La circonferenza, cioè, quella che geometricamente rappresenta il bordo del cerchio è la Costituzione, il confine entro il quale sia il *Panòpticon*/Presidente e sia i controllati/organi di indirizzo debbono inserirsi. Ora, la Costituzione appunto pone al centro il Capo dello Stato, poiché ad essi affida poteri di controllo e di intermediazione negli snodi più cruciali, più critici, nei passaggi dove l’indirizzo politico raggiunge i momenti di massima estrinsecazione: da qui la necessità di porsi al centro, in modo da poter gestire con più facilità e praticità la fluidità ed il funzionamento del circuito di indirizzo politico. Nel concreto, all’astratta configurazione di organo controllore la circonferenza, sopra citata, pone in essere delle chiavi d’accesso, il sistema finestre-grata-torre di controllo, che consentono di fatto al *Panòpticon*/Presidente di osservare l’operato delle istituzioni: il sistema di finestre è rappresentato dalle varie prerogative costituzionali del Capo dello Stato, alle quali è riferita una rispettiva “cella” data dall’istituzione di riferimento. Per meglio specificare, esistono delle varie aree dedicate al Parlamento entro cui si collocano finestre, che rappresentano i vari poteri che il

Presidente ha nei confronti del legislativo, così con l'esecutivo di governo etc.; e, poi, la componente fondamentale data dal ruolo dominante assunto dalla prassi nell'accezione trivalente di metodo di applicazione, interpretazione ed integrazione delle fattispecie tipizzate consente alla prassi e, quindi, alla discrezionalità del *Panòptico*/Presidente di poter modulare l'irraggiamento della propria visione ispettiva. Ora, dall'indagine effettuata secondo la prospettiva data dalla prassi e dalla meccanica interna del lavoro del Segretariato Generale della Presidenza, si denota con sufficiente intellegibilità come l'amministrazione quirinalizia sotto il versante degli Uffici del Segretariato sia rappresentata dal sistema di tubi e canali che filtrano e consentono di portare a destinazione le direttive ed istruzioni di tipo persuasivo del *Panòptico*/Presidente. Questo meccanismo consente appunto la presenza effettiva del *Panòptico* nella vita delle istituzioni, ma soprattutto consente di poter dare corso alla dislocazione delle "rotonde", cioè dei settori circolari diversificati, collegati non solo dalle finestre ma anche dai tubi. In particolare, poi, le istruzioni tramite i tubi, che potrebbero raffigurarsi nelle attività *extra moenia* del Segretariato possono modularsi a seconda dell'indirizzo presidenziale (sistema che si riconduce al meccanismo delle deleghe amministrative che regola i rapporti tra Presidente e propri Consiglieri) prescelto e all'intensità, appunto, dell'azione di *moral suasion* che il Quirinale/*Panòptico* vuole esercitare nel singolo caso.

D'altro canto, il sistema di tubi comunicanti/Uffici Segretariato consente non solo al *Panòptico* di poter conferire le proprie idee, ma altresì di ricevere ogni tipo di informazione ed instaurare, a seconda della regolarità e della gradualità delle relazioni tessute, determinati meccanismi convenzionali<sup>396</sup>. Secondo Bentham, inoltre, questo meccanismo permetterebbe, altresì, di dare la massima esplicitazione del principio della "sorveglianza senza essere visti": per cui con i tubi i controllati rimarrebbero sempre a contatto con il *Panòptico*, sentendosi appunto costantemente "guidati" (chiaramente il termine guidati sarebbe più conferibile al caso del Quirinale poiché non interviene in una situazione carceraria con poteri di sorveglianza ma con istituzioni in meccanismi di persuasione morale), ma al tempo stesso di non poter "vedere" d'altra parte il proprio "persuasore". Questo principio è espresso da Bentham nei seguenti termini: [...] Inoltre

---

<sup>396</sup> La modellabilità del controllo è garantita dalla possibilità per il Presidente di poter auto-organizzare la propria struttura sul piano regolamentare.

più possibilità si danno ad un dato individuo di essere realmente sotto sorveglianza tanto più forte sarà la persuasione, tanto più intensa sarà la consapevolezza di essere in questa situazione [...]”<sup>397</sup>. Di qui, si rinviene la coincidenza con il sistema di intermediazione continua degli Uffici del Segretariato, dove agiscono su delega presidenziale garantendo al Presidente la non presenza e la non esposizione o sovraesposizione diretta, nel senso di politica e mediatica, in situazioni di dialogo istituzionale o di risoluzione di conflitti.

Vi è un'altra situazione di “vantaggio” offerta da questo meccanismo comunicante, che si rinviene nella prassi del Segretariato: la possibilità o meno di mantenere la riservatezza su questi contatti tra controllore e controllati. Infatti, Bentham sul punto sottolinea che i tubi sono funzionali ad “[...] impedire ai prigionieri di sapere che il controllore è occupato con un altro prigioniero più lontano [...]”, garantendo “[...] la tranquillità al controllore di dirigere i lavori senza abbandonare la sua posizione centrale [...] e di eliminare la confusione [...] data dall'emissione simultanea di ordini impartiti da più istruttori.”<sup>398</sup>

I principi enucleati si ritiene combacino in modo da rendere affini le due figure descritte. A questo punto, occorre confrontare oltre ai dati raccolti dalla prassi, anche quelli espressi dalla giurisprudenza e dalla dottrina. Cominciando dalle indicazioni fornite dalla via giurisprudenziale di Palazzo della Consulta, si ha già una prima risultanza di rilievo sul punto e cioè che l'accostamento *Panopticon*-Quirinale sia stato, indirettamente, confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 1 del 2013 sul noto conflitto interorganico tra il Presidente Napolitano e la Procura di Palermo sull'intercettabilità e l'utilizzazione ai fini processuali delle intercettazioni a suo carico. Prescindendo da pur importanti profili procedural-penalistici, il punto nodale risiede nella posizione costituzionale del Presidente che, secondo la Consulta, risulta effettiva. Infatti, la Corte ha sottolineato nel punto 8.3 del Considerato in Diritto che “[...] per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali

---

<sup>397</sup> BENTHAM J., op. cit., 47

<sup>398</sup> BENTHAM J., op. cit., 39-40

possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono [...]”<sup>399</sup>. Si ricava che: a) il Capo dello Stato necessita di una struttura capace di renderlo un sorvegliante che sia onnipresente nei più importanti snodi della vita pubblica delle istituzioni, ma al tempo stesso sia dotato dei canoni della riservatezza e che sia posto come epicentro istituzionale; b) il presupposto fondante risiede nella nota formula del potere neutro. Il primo punto potrebbe considerarsi sufficientemente dimostrato: macchina del *Panòpticon* e macchina del Quirinale sono nel loro aspetto “meccanico” combacianti: nel senso che, a parere di chi scrive, si ritiene che gli elementi nella loro meccanica generale combacino, per cui non resta che terminare l’analisi della presente ricerca sul versante dei presupposti fondativi e giustificativi delle due strutture qui comparate, individuati dalla dottrina.

Come visto in introduzione, molte correnti dottrinarie hanno tentato la via della definizione dei contenuti della cd. *golden rule* del rapporto di inversa proporzionalità tra Presidente e sistema dei partiti. Le terze vie, quelle che partono dal concetto di unità nazionale del primo alinea dell’art.87 della Costituzione, hanno, come visto avuto il merito di aver colto, da un lato, la posizione costituzionale del Presidente e, dall’altro, la complessità della figura nella sua prospettiva evolutiva nel concetto generale di unità nazionale. In essa, si è riscontrata l’esistenza di un principio legittimante, ma altresì di un limite: anche sotto questo frangente la sentenza 1 del 2013 fornisce un *assist* decisivo, affermando che in ragione del fine presupposto alla *ratio* legittimante del Capo dello Stato tutti i suoi atti formali ed informale debbono essere filtrati, salvo, in caso di discostamento, l’attivazione degli estremi dell’art.90 Cost<sup>400</sup>. Per cui non resta che definire in cosa in concreto si traducono questi presupposti fondativi, quando si parla di Quirinale/*Panòpticon*.

---

<sup>399</sup> Corte cost., sent. n.1/2013, punto 8.3 Considerato in Diritto, in *Giur. Cost.* 2013, 1-48 con note di PACE A., *Intervento orale come difensore della Procura della Repubblica nel conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica*, 48-50, MAZZIOTTI M., *Osservazioni sulla sentenza n.1/2013 con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, 50-54, CARLASSARE L., *La riservatezza del Presidente tra ragioni del caso e principi fondamentali*, 59-64, DE SIERVO U., *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente*, 64-71, D’ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, 71-77.

<sup>400</sup> Punto di vista espresso da MORRONE A., op. cit., 2013, 7 e ss.

Il *Panòptico* ha trovato i suoi presupposti fondativi nella corrente filosofica dell'utilitarismo, che ha come obiettivo di massima la ricerca della felicità da parte dell'essere umano e dei modi per renderla canone e fattore prevalente della propria vita rispetto al dolore<sup>401</sup>; secondo Bentham, questo principio è da considerarsi come la chiave di lettura o interpretativa delle norme giuridiche. In generale si parla di tutto il diritto, ma in particolare dei profili penalistici, dove il dolore sembrerebbe prendere il sopravvento data l'inflizione di una pena. Ora, il *Panòptico* nasce per creare uno spazio istituzionale, dove i suoi "ospiti" possano essere guidati sapientemente verso una piena rieducazione o riabilitazione al lavoro e al reinserimento della società; ma, altresì, è riferibile, come espresso da una nota critica al lavoro del filosofo inglese, adattabile ad ogni istituzione politica, in quanto finalizzata alla dissuasione o persuasione nei confronti di atteggiamenti tirannici e dominati dall'arbitrarietà politica. Infatti, secondo Bentham, si è di fronte ad un progetto utopistico, ma anche programmatico nel senso che la struttura rappresenterebbe, al di là del contesto di riferimento, una tecnica di potere, che con le sue peculiarità si sarebbe indirizzata utilitaristicamente alla correzione delle irregolarità della società e delle sue dinamiche di funzionamento. Per questa ragione Michel Foucault ha attribuito a Bentham il merito di aver trovato l'Uovo di Colombo della politica: "[...] uno sguardo che sorveglia e che ciascuno sentendolo pesare su di sé, finirà con l'interiorizzare al punto di osservarsi da sé; ciascuno eserciterà questa sorveglianza su, e contro sé stesso [...]"<sup>402</sup>.

Ora, se il *Panòptico* si colloca e programma la sua azione entro queste coordinate di stampo utilitaristico, dalla prospettiva oggetto della presente ricerca, si potrà cogliere come il Quirinale non sia un'istituzione dissimile. Il presupposto fondante, che governerebbe l'azione del Capo dello Stato, sembrerebbe rinvenirsi nella neutralità del Capo dello Stato. Essa è un concetto a geometria variabile, nel senso che come base comune pone in essere il fatto di porsi "esternamente" dai poteri dotati di capacità di indirizzo, ma al tempo stesso entra nel gioco delle parti sulla base di diversi presupposti. È un problema che nasce dalla necessità insista nelle democrazie pluraliste e, come rilevato da Baldassarre e Mezzanotte per l'ordinamento italiano sulla scia di

---

<sup>401</sup> *Utilitarismo*, voce Enciclopedia filosofica Treccani, 2016.

<sup>402</sup> BENTHAM J., op. cit., 20-21

Carl Schmitt, di per sé fragili se non provviste di un sistema politico partitico autoregolantesi, di ottimizzare i processi di *State e Nation building*. La ricerca di questa autorevole dottrina si è perciò concentrata sulla ricerca dei sistemi di tutela di questi processi e nella configurazione istituzionale particolare del Capo dello Stato e nella formula aperta dell'unità nazionale si è aperta la valvola per far entrare le teorie schmittiane e adattare al contesto italiano. Mutuando dalle teorie di Constant e Schmitt, questa dottrina ha inteso il Capo dello Stato come potere neutro non in quanto soggetto non appartenente ad uno schieramento connotato dai caratteri della politicità o parzialità politica, ma bensì in quanto soggetto agente su presupposti valutativi, imparziali, se non totalizzanti. Perciò, nel concetto di unità nazionale si deve intravedere il costante indirizzo del Capo dello Stato a contrastare le tendenze disgreganti, tipiche di una democrazia parlamentare pluralistica, a ricompattare un'unità politica e sociale e a neutralizzare preventivamente determinati conflitti istituzionali che vi potrebbero scaturire. Si potrebbe azzardare l'ipotesi che la neutralità si riferisca nient'altro che ad un presupposto "utilitaristico" volto non alla rieducazione dei condannati ma alla tecnica politica della persuasione morale, che, come esplicitato da Foucault, si può ricondurre al significato più autentico dell'opera benthamiana.

Ora, quando il Quirinale/*Panòpticon* agisce su questo presupposto astratto per il tramite delle proprie strutture, dei propri tubi comunicanti, del sistema particolare d'illuminazione ed areazione, esso trova la sua funzionalizzazione "concreta" dal punto di vista teleologico nella leale collaborazione. In concreto, si è desunto conclusivamente che se l'azione del Quirinale è filtrata con l'occhio di chi guarda all'interpretazione degli *output* tramite l'analisi degli *input* la casa di "ispezione istituzionale" traduce il suo presupposto nell'unità nazionale/neutralità, ma tradotta nel senso di leale collaborazione. Analizzando semanticamente il termine, da un lato, unità presupporrebbe la compattezza, il legame, la non dislocazione, mentre l'aggettivo "nazionale" qualificerebbe l'estensione spazio-temporale del meccanico processo di unificazione. Esso si estrinseca in vari modi come visto nell'analisi della prassi, Sul potere di rinvio delle leggi, sono stati numerosi i tentativi di mediazione per il raggiungimento di un obiettivo che fosse la promulgazione di una legge e l'agire in ottica di prevenzione del rinvio stesso, in modo da evitare il conflitto istituzionale che avrebbe minato la stabilità o l'unità politica degli organi espressione della nostra

democrazia pluralista. Sul potere di grazia il discorso è medesimo, ma *a fortiori* altamente significativo: si tratta di un potere fortemente caratterizzato dalla politicità per cui ragionevoli sono stati i timori della dottrina all'indomani della sentenza 200 del 2006 con l'attribuzione esclusiva al Quirinale. Come si è però visto ed il ruolo del Segretariato come canale comunicante del *Panòptico* è risultato e tutt'ora risulta decisivo per poter parlare di una situazione dove la collaborazione con il Guardasigilli, intesa come ricerca di una possibile intesa politica preventiva, regna come canone convenzionale imperante dell'azione del Quirinale: di qui l'avverarsi della provocazione lanciata da Massimo Luciani mutuando da Ugo Grozio, per cui "*etsi sententia non daretur*"<sup>403</sup>. Non si ha la pretesa di assolutizzare queste conclusioni e di elevarle a canone generale dell'agire presidenziale nella forma di governo, ma di far delineare come dalla prospettiva del rapporto *input-output* e del funzionamento della macchina interna il presupposto fondativo dell'unità nazionale si traduca teleologicamente nell'interesse costituzionale da adempiere che è il principio di leale collaborazione.

Permarrebbero dei nervi scoperti. È innegabile, come parte della dottrina ha avanzato, che il ruolo del Quirinale sia politicamente sovraesposto e che ciò abbia contribuito ad un'eccedenza o *surplus* di legittimazione rispetto magari alla posizione costituzionale disegnata in Costituzione. Così come, il potere comunicativo del Capo dello Stato sia un aspetto dominante della vita pubblica delle istituzioni sia sul piano pubblico e sia su quello privato<sup>404</sup>: in generale, il profilo del potere di informarsi per quello che più concerne il presente lavoro. L'attività di raccoglimento di dati, istruttorie ed informazioni a carico degli Uffici del Segretariato è empiricamente evidenziata come coesistente all'espletamento del ruolo del singolo Presidente e, come si potrebbe avanzare, che si ponga come un potente carburante dell'*enlargement* presidenziale. I rischi paventati, almeno sotto i profili esaminati nella presente ricerca, non sembra si siano avverati: da un lato, la base fondante l'*enlargement* è sempre rinvenibile

---

<sup>403</sup> LUCIANI M., *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere Giuridico* n.2, 2007, 9,

<sup>404</sup> MORRONE A., op. cit., 7-9, BALDASSARRE A., op. ult. cit., 2010, 15 e ss. TEBALDI M., MASTIO M., *Le esternazioni del Capo dello Stato fra Prima e Seconda Repubblica. Un'indagine politologica*, in [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 2003, GORLANI M., op. cit., 2012, BIN R., *Il Presidente Napolitano e la tipologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 7 e ss.

nell'assenza di un sistema partitico, come rilevato da Leopoldo Elia, capace di rendere funzionante l'assetto parlamentare, e d'altro canto gli Uffici del Quirinale agiscono sempre sotto indirizzo presidenziale, ma, come si è avuto modo di vedere, l'azione degli Uffici si è resa co-essenziale per il mantenimento dell'unità nazionale così considerata. In generale, poi, interverrebbe un'altra questione che afferisce al tema, appunto, più omnicomprensivo della forma di governo. Di che "forma" si sta trattando alla luce della ricerca effettuata? A questo proposito, la via maestra che potrebbe risolvere il dilemma si rinverrebbe, in realtà, sempre in quella tracciata dalla lezione del costituzionalismo inglese, rielaborata in ottica nazionale da Elia e cioè quella dell'implementazione di un meccanismo di *conventions of Constitution* che mirino a fornire maggiore chiarezza sui rapporti e le dinamiche tra gli organi costituzionali ed una maggiore compattezza e trasparenza e minore frammentarietà nella composizione del Parlamento. Per cui, la risposta si inserisce in un processo di auto-riforma della politica nell'adempimento dei suoi doveri istituzionali e nei rapporti con il corpo elettorale e lo Stato-Comunità nel suo complesso a dare il contributo decisivo a risolvere gli annosi problemi<sup>405</sup>. Dalla prospettiva studiata si è denotato come il Quirinale abbia, all'interno di questa proposta configurazione di una sorta di *Panòptico* funzionalizzato al raggiungimento di una leale collaborazione tra i poteri, cercato di correggere, o quanto meno, di dare l'impulso alla soluzione degli annosi problemi del parlamentarismo italiano, ovvero abbia cercato di tenere in piedi i tratti della "forma" di governo parlamentare italiana ancora in cerca di una nuova definizione. Si potrebbe anche aggiungere che malgrado sia soprattutto nella sua atipicità, e quindi nello spazio di massima libertà e flessibilità della forma, che la Presidenza della Repubblica abbia potuto operare, l'obiettivo, a parere di chi scrive, sembra debba ricondursi sempre ad un tentativo estremo di tratteggiare più marcatamente quella forma giuridica perduta con il crollo del sistema partitico di stampo novecentesco.

---

<sup>405</sup> ELIA L., op. cit., 1970, MARANINI G., op. ult. cit., 1966, CHELI E., op. ult. cit., 1985, BIN R. *Cose serie! Non riforme costituzionali*, in Quaderni Costituzionali n.3, 2013, LIPPOLIS V.-SALERNO G.M., *La Repubblica del Presidente*, 2013, *La Presidenza più lunga*, 2016.



## **BIBLIOGRAFIA**

- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008
- AMATO G., *Rapporti fra fonti primarie e fonti secondarie*, 1968
- ARCOLEO G., *Brevi considerazioni intorno al carattere pubblico dell'amministrazione della Casa Reale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1906
- ALESSI R., *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato* in "Archivio giuridico" 1942
- ALLARA B.M. *La struttura della Presidenza della Repubblica*, 1974
- ANDRIOLI V. *Il Ministro giudice: la Costituzione della Repubblica* in *Foro it.* I 1956; *Un altro ministro giudice che se ne va* in *Giur. Cost.* 1963; *Lezioni di diritto processuale civile*, 1973
- ANTONELLI S., *Le immunità del Presidente della Repubblica* 1971
- ANZON DEMMIG A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?* 1995
- BACHELET V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, 1965; *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur cost.*, 1961; *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, 1966; *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale (1962)*, in *ID.*, *Scritti giuridici*, II, 1981
- BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C-. *Il Presidente della Repubblica fra unità di maggioranza e unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1985; BALDASSARRE A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in (a cura di) BALDASSARRE A.-SCIACCA G., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, 2010
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, 1965; *Appunti sulla divisione dei poteri* Riv. Trimestrale dir. Pubbl. 1952
- BARBERA A., *Intorno alla prassi*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F. (a cura di), *La Prassi degli Organi costituzionali*, 2008; *Ordinamento costituzionale e Carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2010; *Fra governo parlamentare e assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011; *Costituzione della Repubblica italiana*, voce *Enciclopedia del Diritto*, 2015
- BARBERA A.-FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, 2016
- BARILE P., *Natura ed accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica* in *Scritti di Diritto Costituzionale* 1967; *I poteri del Presidente della Repubblica* Riv. Trimestrale dir. Pubbl. 1958; *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica sentenza* in *Giur. Cost.* 1959
- BARTHOLINI V., *I rapporti tra i supremi organi regionali*, 1961
- BARTOLE S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, voce *Digesto discipline giuspubblicistiche*, 1989; *La posizione rispettiva dei*

- Consigli regionali e dalle Camere nella giurisprudenza costituzionale, in Giur. Cost., 1962; Giudice (teoria generale), in Enc. giur., XV, 1989
- BASSI F. Contributo allo studio delle funzioni dello Stato, 1969; Il principio della separazione dei poteri: evoluzione problematica, 1965
  - BASILICA F., Il punto delle sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del senato, in Giust. civ., 2003
  - BAUER H., *Bundestreue: the Main Principal of German Federalism in [www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/](http://www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/)*
  - BENTHAM J., *Panòpticon* ovvero la casa di ispezione, (a cura di) FOUCAULT M.-PIERROT M., 2009
  - BERTI G., La Pubblica amministrazione come organizzazione, 1968
  - BETTINELLI E., Tre approcci al riformismo costituzionale. La via prudente del metodo pedagogico-integrativo e la rivalutazione della rappresentanza politica, in *Politica e Diritto*, 1992; *La Costituente*, in *Il Politico*, n.2, 2005
  - BIN R., *L'ultima fortezza*, Milano, 1996; Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri, *Riv. Dir. Cost.*, n.2, 2001; Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto, in BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P., (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, vol. I, Delle fonti del diritto*, 2009; Il Presidente Napolitano e la tipologia della forma di governo, in *Quaderni costituzionali*, 2013; BIN R.-BRUNELLI G.- PUGIOTTO A.- VERONESI P. (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale* Torino, 2006
  - BOZZI A., Sulla supplenza del Presidente della Repubblica in *Studi di diritto Costituzionale* 1961
  - BREDA M., *La guerra del Quirinale: la difesa della democrazia ai tempi di Scalfaro, Ciampi e Napolitano*, 2006
  - BRUNELLI G., La sentenza Previtì: una decisione «ritagliata» sul caso, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001
  - BRUNETTI L., Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014
  - BUONOMO G., L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale, in *Giust. Civ.* 2013; Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014
  - BURDEAU G., *Traité de science politique*, IV) Le statut du pouvoir dans l'Etat, 1969
  - CALAMANDREI P., *Processo e democrazia. Opere giuridiche*, 1965

- CAMERLENGO Q., Contributo a una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico, 2013; Il principio di leale collaborazione, Dig. Disc. Pubbl., 2015
- CAMMEO F., La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi di autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti, in Giur. it., 1903, IV
- CAMPANELLI G., L'evoluzione, l'involuzione e la difesa del principio di indipendenza della magistratura tra modifiche normative e ipotesi di riforma, 2010
- CAPOTOSTI P.A., Presidente della Repubblica e formazione del governo, in Studi sul parlamento e di politica costituzionale, 1980
- CARAVITA B., Poteri di nomina e di scioglimento delle camere, in (a cura di) BALDASSARRE A.-SCACCIA G., Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, 2010
- CARBONE F., Capo dello Stato e supplenza in Democrazia e Diritto 1964, La supplenza della Presidenza della Repubblica, Persone giuridiche- organi ed organi dotati di personalità giuridica
- CARDUCCI M., Tra zone grigie ed antecedenti della forma di governo, in Rivista del Gruppo di Pisa n.4, 2017
- CARLASSARE L., La riservatezza del Presidente tra ragioni del caso e principi fondamentali, 2013
- CARNELUTTI F., Diritto e Processo, 1958
- CARNEVALE P.-CHINNI D., C'è posta per tre. Prime osservazione in margine alla lettera inviata dal Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri sul decreto mille-proroghe, Rivista AIC, 2011
- CARRATTA A., La Corte costituzionale ed il ricorso per cassazione quale "nucleo essenziale" del «giusto processo regolato dalla legge», in [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- CARRE' DE MALBERG E., Contribution à la théorie general de l'Etat, II, 1962
- CARUCCI P., Fonti per la storia della Presidenza della Repubblica. Le Carte e la Storia, in Quaderni Costituzionali n.1, 2015
- CASSESE S. Autarchia, voce Enc. Del diritto, 1959; I beni pubblici. Circolazione e tutela, 1969; Dizionario di diritto pubblico, 2006
- CECCHETTI M., Giusto processo (diritto costituzionale), in Enc. dir., V, 2001
- CERETI Portata e limiti dei poteri secondo la Costituzione in Studi sulla Costituzione 1958
- CERRI A., Poteri (divisione dei), in Enc. giur., XXVI, Roma, 1992
- CHELI E., Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione) in Archivio giuridico Serafini 1965; Potere

regolamentare e struttura costituzionale, 1967; *Diritto, processo e giustizia nel pensiero di Piero Calamandrei*, in «Rivista Aic», n. 3, 2015

- CHESSA O., Il Presidente della Repubblica parlamentare. Una interpretazione della forma di governo, 2010,
- CHIEPPA R., Le prerogative parlamentari- I controlli sul potere, 1967
- CHINNI D., Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano, *Giur. Cost.*, 2010; Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge, in *Rivista Consulta Online*, 2012; Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica, 2014
- CICCONETTI S.M., La insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in *Giur. cost.*, 1985; L’autodichia della presidenza della Repubblica (Cass. 17 marzo 2010, n. 6592), in *Rivista AIC*, n. 7, 2010
- COMOGLIO L.P., Le garanzie fondamentali del “giusto processo”, in *Jus*, 2000
- CONSTANT B., *Corso di politica costituzionale*, vol.1, 1836
- CRISAFULLI V., Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato in *Archivio giuridico* 1938; Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa, in *Stato e Diritto* 1943; Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive, 1966; Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia, 1958; Lezioni di diritto costituzionale, vol. 1., 1965; Fonti del diritto (diritto costituzionale), in questa *Enciclopedia*, XVII; Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale, in *Giur. Cost.*, 1966, e in *La continuità della Corte costituzionale*, 1967; Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive, in *MARANINI G.* (a cura di) *La giustizia costituzionale*, 1966
- CRISCI Considerazioni sui concetti di organo dello Stato e di persona giuridica pubblica, in *Riv. Dir. Nav.*, 1952
- CROSA E., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, vol. I, 1922
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1986; Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, in *Giur. Cost.*, 1968
- D’ANDREA A., Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla “Presidenza Napolitano”, in *Quaderni costituzionali.*, 2013; Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo, 2013
- DE FRANCESCO La posizione giuridica del Capo dello Stato nelle vecchie e nuove Costituzioni in *Studi in onore di Cammeo* 1933
- DEMARCHI F., *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, in *Archivio Isap*, 1965

- DENTI V., La magistratura. Sub art. 111 della Costituzione, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A., Commentario alla Costituzione, 1994
- DE SIERVO U., Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente, 2013
- DE VALLES C., Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato, 1931
- DI CAPUA Le chiavi del Quirinale 1971
- DI MUCCIO P. Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari, in Foro amministrativo, vol. I, 1977
- DI PAOLA L., Concorsi alla Camera dei deputati: resiste il principio di autodichia, Dir. e giust., n.29, 2004
- DICEY A.V., Introduction to the study of the Law of the Constitution, 1962
- DICKMANN R., Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere, in Federalismi.it, 10/2014; La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali, in Federalismi.it, 2017
- D'AMBROSIO L., Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale, in Cass. Pen., 2011
- D'ORAZIO G., Note sulla struttura degli atti presidenziali dichiarativi di impedimento in rassegna diritto pubblico 1967; Sulla supplenza presidenziale per viaggio all'Estero in Rassegna Parlamentare 1969; Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? 1985
- D'ORTA C.-GARELLA F. (a cura di), Le amministrazioni degli organi costituzionali, Roma-Bari, Laterza, 1997
- EINUADI L., Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica Italiana in Atti Accademia dei Lincei. Rendiconti della classe di Scienze Morali storiche e filosofiche. 1956; Lo scrittoio del Presidente 1956
- ELIA L., La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali, 1958; I sottosegretari di Stato rivestono funzioni di governo? In Scritti in memoria di A. Giuffrè 1967; ELIA L., *Governo (forme di)*, voce Enciclopedia del Diritto, XIX, 1970; ELIA Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva? in Scritti in memoria di Livio Paladin, 2004
- ESPOSITO C., Organo, ufficio e soggettività dell'ufficio in Annali Camerino 1932; la rappresentanza istituzionale in Scritti in onore di Romani 1940; Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali, in Raccolta in onore di Carlo Arturo Jemolo, 1963; Commento all'art. 1 della Costituzione italiana, in La Costituzione italiana, 1954; Consuetudine (dir. cost.), in Enc. dir., vol. IX, 1961
- FADDA C.-BENSA P.E., Note a WINDSCHEID B., *Diritto delle pandette*, trad. it., vol. I, 1902
- FASONE C., L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo, 2009

- FERRARA G., Il Presidente di assemblea parlamentare, 1965; Le persone giuridiche 1958
- FERRARI G., L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà in Riv. Trim. dir. Pubblico 1967; Gli organi ausiliari 1956; L'impedimento presidenziale nell'esperienza del primo ventennio della Costituzione, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente; Consiglio Superiore della Magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati, in Democrazia e Diritto, 1969
- FINOCCHI R., La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale, in L'amministrazione degli organi costituzionali, D'ORTA C.-GARELLA F. (a cura di), 1997
- FLORIDIA G., Finale di partita, nota a Cass., sez. un., 28 novembre 1985, n. 2861, in Dir. proc. amm., 1986
- FLORIDIA G.G.- SORRENTINO F., *Interna corporis*, in Enc. giur. Treccani, XVII, 1989
- FODERARO F., La personalità inter-organica 1957; Contributo alla teoria della personalità degli organi dello Stato 1941
- FOIS C., Legalità (principio di), ivi, XXIII
- FRANCHINI G., La delegazione amministrativa, 1958
- FURLANI F., Capo dello Stato e politiche di sicurezza internazionale: neutralità o diarchia? 2013
- FUSARO C., *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in Quaderni costituzionali, 2013
- GALEOTTI S., La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica 1969; Il potere di decisione in Posizione di diritto e posizione di fatto nell'esercizio del potere politico 1968; Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione- La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi, 1992; GALEOTTI- PEZZINI, Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana, 1997
- GALLIANI D., Il Capo dello Stato e le leggi-Aspetti storici, profili comparatistici ordinamento italiano, vol.1 e 2, 2011; Metodo di studio e "settennato" di Napolitano, in Quaderni costituzionali, 2013
- GALLUCCI E., L'esercizio del potere di grazia- Regole e prassi del procedimento per la concessione della clemenza individuale, 2016
- GATTAMELATA S., Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana? in [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com), 1/2014
- GIANNINI M.S., Lezioni di diritto amministrativo, vol. 1, 1993
- GIERKE O., *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, 1963

- GIUPPONI T.F., Ancora sui reati ministeriali: i casi «Berlusconi» e «Mastella» davanti alla corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione, *GiC*, 2012; La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia, in *Forum costituzionale*, 2014
- GORLANI M., Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato, 2012
- GRANDI F., La Corte di cassazione (non) cambia idea sull’autodichia, in *Giur Cost.*, n.6, 2010
- GRASSO P., Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1961
- GRISOLIA M.C., In tema di competenza amministrativa del Presidente della Repubblica in *Riv. Trim. diritto pubblico* 1960
- GRIGLIO E., Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015
- GROPPI T., *Il federalismo*, 2002
- GROTTANELLI DE’SANTI G., Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni, in *Riv. Trim. Dir. Proc.*, 1959; Differenziazioni tra Assemblea Regionale e Camere di indirizzo politico regionale, in *Giur. Cost.*, 1967
- GUARINO G., Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali, in *Diritto e Giurisprudenza*, 1948; Il Presidente della Repubblica (Note preliminari), in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951
- GUASTINI G., La magistratura. Sub art. 101 della Costituzione, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A. *Commentario alla Costituzione*, 1994
- JELLINEK G., *La dottrina generale dello Stato*, 1949
- JEMOLO C.A., *Organo dello Stato e persone giuridiche pubbliche*, Lo Stato, 1931
- KELSEN H., Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica, 1911, trad.it., 1997; *Teoria generale del diritto e dello Stato* 1959
- LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica*, 1986
- LAURICELLA G., Il diritto costituzionale alla difesa tra funzione di governo ed esercizio dell’azione penale, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2011
- LAVAGNA C., Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici, *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1956; *Diritto costituzionale*, 1957; *Le Costituzioni rigide*, 1964
- LEHNER E., Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, in *Giur. cost.* n. 1, 2000

- LEYLAND P., Constitutional conventions and the preservations of the spirit of the British Constitution, *Rivista AIC*, n.4, 2014
- LO CALZO A., L'Autodichia degli Organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2015
- LUCIANI M., Governo (forme di), in *Enc. Dir. Amm.*, III, 2010; LUCIANI M., La gabbia del Presidente, in *Rivista AIC*, n.2, 2013
- LUCIFREDI R., Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato, in *Rass. parl.*, 1971;
- LUGARA' R., I regolamenti parlamentari al vaglio dell'incostituzionalità, in *Rivista AIC*, n.4, 2014
- LUHMANN N., *Zwei Seiten des Rechtsstaates*, in *Conflict and Integration. Comparative Law in the World Today*, 1989
- MALINCONICO G., La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere, in *Federalismi.it*, 9/2009
- MANETTI M., Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi, in *Atti Convegno AIC 2010 "Decisione, conflitti, procedure"*.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, 1991
- MARANINI G., *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, 1928
- MARTINES T., *Opere*, I, 2006
- MASTANTUONO A., Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare, in *Corr. giur.* N.6, 2015
- MASTIO, *Le esternazioni del Capo dello Stato fra Prima e Seconda Repubblica. Un'indagine politologica*, in [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), 2003
- MAZZIOTTI M., Osservazioni sulla sentenza n.1/2013 con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo, 2013
- MAZZONI HONORATI M.L., Osservazioni di alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica, 1987
- MELONCELLI A., Giurisdizione (disciplina costituzionale della), in *Enc. Giur.*, XV, 1989
- MESCHINI P., Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica in *Studi Senesi*, LXXXVI, 1974
- MIDIRI M., Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia), in *Giur. cost.*, 1989; L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario, 1999; Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente in *Diritto e Società*, 2000, II, I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare, in *Il Filangieri*, 2014; L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare, in *Rivista AIC*, 2014

- MIELE G., Delega (diritto amministrativo), in *Enciclopedia del Diritto*, XI, 1962
- MODUGNO F., Poteri (divisione dei), in *NN.D.I.*, XIII, Torino, 1966; Costituzione I) teoria generale, voce *Enciclopedia del Diritto*, 1988
- MONTESQUIEU, *L'esprit de lois*, I, lib. XI, cap. VI (tr. it. di B. Boffito Serra), 1989
- MONZANI S., Il rinnovato sistema di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica e l'esercizio del potere di autodichia. *Foro amm. CDS*, 7-8, 2010
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 1968; *Le forme di governo. Lezioni*, 1973; *Per una teoria dello Stato fascista*, in *Archivio di studi corporativi*, 1939; *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, 1960; *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1962; *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, 1962; *Appunti sulla fonte del potere costituente*, in *Rassegna dir. Pubbl.*, 1946
- MORRONE A., “Giano bifronte” del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica, in BARBERA A.-CAMMELLI M.-POMBENI P. (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione, Prassi e giustizia costituzionale*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F., *La Prassi degli organi costituzionali*, 2008; *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, *Rivista AIC* n.2, 2013
- MOTZO G., Il potere presidenziale di esternazione e messaggio, in *Archivio Giuridico*, 1957, *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, 1974; *Messaggio (potere di)*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XXXVI, 1977; MOTZO G.-DE MARCO E.-FRANCHINI M.-ROSSI MERIGHI U., *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica*, 1988;
- NIGRO G., *Studi sulla funzione organizzatrice dell'attività amministrativa*, 1961
- NOCILLA D., *Aspetti del problema relativo ai rapporti tra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1968
- NUNZIATA La Presidenza della Repubblica non è connotata dall'autodichia, in *Nuovo Dir.*, 1999
- ORTINO S., *L'indipendenza del giudice secondo la giurisprudenza costituzionale*, in PIZZORUSSO A., *L'ordinamento giudiziario*, 1974
- PACELLI M.-GIOVANNETTI G., *Il colle più alto. Ministero della Real Casa, Segretario Generale, Presidenti della Repubblica*, 2017
- PANUNZIO S., *I regolamenti della Corte costituzionale*, 1970
- PELELLA G., *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009
- PERLINGIERI P.-G. ROMANO, *Sub art. 111 Cost.*, in PERLINGIERI P., *Commento alla Costituzione italiana*, 1997

- PESOLE L., A proposito della sentenza Corte EDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale, in *Federalismi.it*, 8/2010
- PIZZORUSSO A., voce Garanzia costituzionale dell'azione, in *D. disc. priv.*, 1992; *La magistratura. Sub art. 102 della Costituzione*, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A., *Commentario alla Costituzione*, 1994
- PUGLIATTI S., *Il rapporto giuridico uni-soggettivo*, in *Diritto Civile-Metodo- Teoria-Pratica*, 1951
- RICCI G.F., *Diritto Processuale Civile*, I, 2014
- OCCHIOCUPO N. *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica* 1973; *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi* in *Giur. Cost.* n.1, 1980; *Gli Organi costituzionali "legibus soluti"?* in *Giurisprudenza Italiana*, n.3 Parte IV , 1985; *Presidenza della Repubblica* in *Enc. Giuridica Treccani*, 1991; *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2, 2010; *Costituzione e Corte costituzionale: percorsi di un rapporto genetico dinamico*, 2010 *Organi costituzionali e teologia dei corpi separati dello Stato*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1, 2015
- ORLANDO V.E. *Immunità ed organi sovrani* in *Riv. Dir. Pubbl.* 1933; *Immunità parlamentare ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Rivista di diritto pubblico e pubblica amministrazione.*, 1933, in *AA.VV.*, *Studi in onore di Federico Cammeo*, Padova, 1933
- PACE A., *Intervento orale come difensore della Procura della Repubblica nel conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica*, 2013
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, 1996; voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.* XXXV, Milano, 1986; *Sulla natura dei regolamenti parlamentari disciplinanti il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. Trim. Diritto pubblico*, 1991; *Sulla natura dei regolamenti presidenziali disciplinanti il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, in *Ric. Trim. Dir. Pubbl.*, 1991
- PALERMO P.- WOELK J., *Germania*, 2005
- PASSAGLIA P., *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014
- PELELLA G., *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *AA. VV. Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, 2013

- PELLIZZONE I., Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi, 2010; Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2013
- PIZZORUSSO A., L'organizzazione della giustizia in Italia, 1982; La magistratura. Sub art. 102 della Costituzione, in (a cura di) BRANCA G.-PIZZORUSSO A., Commentario alla Costituzione, 1994; Delle fonti del diritto, in SCIALOJA V.-BRANCA G. (a cura di), Commentario del codice civile. Disposizioni di legge in generale (art.1-9), 2011; Organizzazione della giustizia, in Enc. dir., IV, 2000
- PREUSS H., Ueber Organpersonlichkeit, Schmollers Jahrb., 1902, XXVI
- PUGIOTTO A., Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonello USA, Rivista AIC n.2, 2013
- RACIOPPI E., Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi, in La legge, 1905
- RAFFI A., Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. "autodichia" della Camera dei Deputati, in Riv. it. dir. lav., 2010
- RANDAZZO B., L'autodichia della Camera dei deputati e il diritto al giudice: una condanna a metà, in Giornale di Diritto Amministrativo, n.10, 2009
- RASCIO V., L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro (Cass. Sez. Un., 19 gennaio 2015, n. 740), in Rivista Nel diritto, 2015
- RESCIGNO G.U., Art. 84 in La Costituzione della Repubblica Italiana a cura di BRANCA-PIZZORUSSO, 1978; Art. 87, in BRANCA G. (a cura di) Commentario alla Costituzione, 1978
- ROEHRSEN G., La impugnabilità di atti amministrativi di autorità non amministrative, in Riv. amm., 1976
- ROMANO S., Organi, in Frammenti di un dizionario giuridico 1947; Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato in Scritti minori 1950; Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro precisa impugnabilità dinanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato, in Scritti Minori, vol. 2, 1950
- ROMBOLI R.-PANIZZA S., Ordinamento giudiziario, in Dig. disc. Pubb, X, 1995
- ROVERSI MONACO F., La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale, 1970
- RUGGERI A., Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni), in Politica e Diritto, 1996; La "materia costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionali sull'una e sugli altri (Profili storico-teorici), in Rivista AIC, n.4, 2017
- SACCO R., Il profilo della delega amministrativa, 1970
- SAITTA A., Premesse per uno studio delle norme di organizzazione 1965

- SANDULLI A.M., Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa in *Rivista Amministrativa* 1950; Beni pubblici in *Enc. Diritto*, 1959; Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale in *Giur. It.*, 1977; *Manuale di Diritto Amministrativo*, 1969, 1989; *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*, 1984
- SCACCIA G., La grazia di Napolitano al colonello Joseph Romano e i limiti al potere di clemenza individuale, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), Presidente della Repubblica ed ordine giudiziario nell'era di Napolitano (maggio 2006-settembre 2015), in *Rivista AIC* n.3, 2013
- SCHMITT C., Il custode della Costituzione trad. it. 1981; *Dottrina della Costituzione*, trad. it., 1984
- COCA F.G., Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari, in *Giur. cost.*, 2014
- SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, L'ordinamento del Segretariato dal 1948 al 2008, in *Quaderni di Nuova Documentazione Serie n.15*, 2008
- SERVELLO G., Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate, in *Enc. Giur.*, 1989,
- SHEEAN M., *The balance of power: history and theory*, 1996
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, trad. it., 1988
- SORRENTINO A.C., L'autodichia degli organi parlamentari, in *Giur. merito*, 2008
- SORRENTINO F., I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1966
- SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione*, vol. 1, 1994
- SPAGNA-MUSSO E., *Diritto costituzionale. I) Principi generali*, 1979
- STANCATI, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, 1989
- TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, 2005
- TESAURO A., *L'attività degli organi costituzionali dello Stato* 1957
- TESTA L., La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014, in *Federalismi.it*, 10/2014
- TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, 1931
- TRAVERSA S., Immunità parlamentari, voce *Enciclopedia del Diritto*, 1974; Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti, in *Giur. Cost.*, 1967
- TROCKER N., Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il "giusto processo" in materia civile: profili generali, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001
- TURCHI P., Brevi note sull'autonomia normativa del Presidente della Repubblica in *Rivista Tar*, vol.2 1982

- VANZ M.C., L'autodichia della presidenza della repubblica sulle cause dei dipendenti del segretariato generale: un revirement delle SS. UU. poco convincente, in Riv. dir. proc., 2011
- VERONESI P., I poteri davanti alla Corte, Milano, 1999
- VIGNERA G., Le garanzie costituzionali del processo civile alla luce del "nuovo" art. 111 Cost., in Riv. trim. dir. proc. civ., 2003
- VIRGA P., Sindacato degli *interna corporis* e poteri di indagine della Corte costituzionale in Giur. Cost. 1959
- VOLPE Organi e conflitti nel sistema costituzionale in Rass. Diritto Pubblico 1969
- VOLPI M., Forme di governo, in PEGORARO L. (a cura di), Glossario di diritto pubblico comparato, 2009
- WOLFF H.J., Rechssubjekt und Rechtsperson, Arch. Civ., Prax., CCXVII, 1927
- ZAGREBELSKY G., Il sistema costituzionale delle fonti del diritto italiano, 1984 Società-Stato-Costituzione, 1988; Premessa a MORTATI C., La costituzione in senso materiale, 1998, XXXI