

## ATTUALITÀ

### *Copertura finanziaria delle leggi e manovre di finanza pubblica ai tempi della prima Presidenza Napolitano\**

Simone Scagliarini

SOMMARIO: 1. Una singolarità della (prima) Presidenza Napolitano: l'assenza di rinvii ex art. 81 Cost. – 2. La prassi del Presidente – 2.1. Il Capo dello Stato e la copertura finanziaria – 2.2. Il Capo dello Stato e le manovre di finanza pubblica – 3. *Moral suasion vs.* rinvio delle leggi? – 3.1. La legittimità e l'opportunità del ricorso alla *moral suasion* – 3.2. L'inopportunità del mancato esercizio del potere di rinvio – 3.3. Presidente della Repubblica e Corte dei conti: dialogo o monologo?

1. *Una singolarità della (prima) Presidenza Napolitano: l'assenza di rinvii ex art. 81 Cost.* – Uno dei tratti caratteristici della prima Presidenza Napolitano, indubbiamente *sui generis* sotto molti aspetti, risiede nell'assenza di rinvii di una legge alle Camere per violazione dell'art. 81 Cost. sotto il profilo della mancata od inadeguata copertura finanziaria. Eccezion fatta per il Presidente Saragat, che non effettuò alcun rinvio, si tratta, infatti, dell'unico caso fino ad ora verificatosi, in quanto ciascun predecessore aveva utilizzato questo strumento proprio e soprattutto per la difesa degli equilibri finanziari<sup>1</sup>, sebbene sia già stato rilevato in dottrina come, dall'ultimo biennio della Presidenza Cossiga in poi, il rinvio abbia vieppiù acquisito rilevanza per la difesa anche di altri interessi costituzionali e non più quasi esclusivamente per la finalità *de qua*, che è invece an-

<sup>1</sup> Sono infatti ben 37 su un totale di 60 rinvii avvenuti sino ad oggi quelli aventi a parametro l'art. 81 Cost. Cfr., *ex plurimis*, anche per la individuazione delle motivazioni alla base di questa prassi, perlopiù indicate nella difficile giustiziabilità del parametro davanti alla Consulta e nella tecnicità ed assenza di discrezionalità rispetto a simili rilievi, S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XI, Torino 1996, spec. 464; A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge tra aperture del modello e delusioni della prassi*, e R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, entrambi in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, rispettivamente 208 ss. e 294 ss.; P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano 2000, 327 ss.; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.* 2002, spec. 187 ss.; G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in *Id.* (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia 2003, 85 ss.; nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano 2006, 161 ss.

data scemando di importanza<sup>2</sup>. Ancor di più, poi, la situazione appare paradossale se si considera che il mancato rinvio *ex art.* 81 Cost. coincide con il mandato presidenziale durante il quale è scoppiata – ed ancora non è conclusa – una crisi finanziaria di particolare intensità e durata<sup>3</sup>.

Che questo possa imputarsi al raggiungimento, durante il settennato, di un livello di totale adeguatezza nella copertura finanziaria delle leggi può ragionevolmente escludersi. Lo testimoniano, a tacer d'altro, le Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri approvate dalla Corte dei conti, da cui emergono ripetuti – e ricorrenti – rilievi critici tanto sulle tecniche di quantificazione quanto sulle modalità di copertura, rilievi peraltro che sembrano addirittura farsi più incisivi, contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere da un governo tecnico, nei confronti dell'Esecutivo presieduto dal sen. Monti nell'ultima fase della XVI legislatura<sup>4</sup>.

Parimenti da escludersi, con tutta evidenza, è che al Presidente Napolitano possa imputarsi una scarsa attenzione alla copertura finanziaria delle leggi ed alle procedure di finanza pubblica in genere, ben essendo, semmai, a tutti manifesto come il Capo dello Stato abbia attribuito grande rilievo a siffatte tematiche, monitorando con estrema attenzione i provvedimenti economico-finanziari, in particolare a partire dal Governo Berlusconi IV, a seguito della eccezionale crisi economica che colpiva l'Europa<sup>5</sup>. Non a caso, del resto, se, già nei primi discorsi successivi all'insediamento – e quindi in periodi precedenti lo scoppio della crisi – la riforma delle procedure di contabilità ricopriva per il Presidente un ruolo certo non secondario<sup>6</sup>, è ancor più significativo che, nel tracciare un bi-

<sup>2</sup> Per tutti, si vedano in tema le puntuali osservazioni di M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano 2012, 34 ss.; nonché di I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano 2011, spec. 237 ss., la quale ricava dai dati relativi all'uso del potere di cui all'art. 74 Cost. la conclusione che dal ruolo preponderante dei rinvii fondati sulla violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., questa norma è andata assumendo, già con la Presidenza Ciampi, un ruolo piuttosto marginale.

<sup>3</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012, 295 ss., che evidenzia il paradosso di tale evenienza, la quale peraltro non riguarda solo il mancato esercizio del potere di rinvio, ma anche di altri poteri formali intestati al Presidente, che, pur essendo quelli più collegati alla crisi, controintuitivamente registrano invece una scarsa applicazione a vantaggio di attività informali.

<sup>4</sup> Si veda, per esempio, la *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2012*, 5, ove si riferisce di un notevole peggioramento dei processi deliberativi in materia finanziaria, caratterizzato dall'approvazione di provvedimenti la cui relazione tecnica *ex art.* 17 della legge n. 196 del 2009 era stata verificata negativamente dal Ministero dell'Economia. La Relazione, come le successive cui si farà riferimento, è reperibile sul sito istituzionale della Corte, <http://www.corteconti.it>.

<sup>5</sup> In tal senso N. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 4 ss., cui rinviamo anche per una più analitica ricostruzione degli eventi, che sarebbe ultronea in questa sede.

<sup>6</sup> Lo si ricava, per esempio, dal Discorso alle Alte Magistrature dello Stato del 20 dicembre

lancio della XVI legislatura, egli abbia voluto sottolineare come questo non debba qualificarsi in termini del tutto negativi, essendo caratterizzato da alcuni risultati di indubbio pregio, tra i quali il Capo dello Stato richiama proprio (e soltanto) la riforma della contabilità dello Stato e l'adozione della legge costituzionale n. 1 del 2012 per l'introduzione del principio di pareggio di bilancio<sup>7</sup>.

Non è neppure del tutto appagante imputare la totale assenza di rinvii sulla mancata copertura ad un naturale compimento di quel generale *trend*, cui si è fatto cenno, che ha portato alla marginalizzazione di questo parametro. *Trend*, come è stato rilevato in dottrina, originato dal fatto che, in un periodo in cui il Parlamento tendeva a raggiungere accordi consociativi, l'intervento del Presidente era finalizzato alla tutela di «interessi permanenti della Nazione» pretermessi nel processo decisionale legislativo, come appunto il contenimento del debito pubblico, mentre oggi il Capo dello Stato si trova a valutare leggi più direttamente collegate ad un preciso indirizzo governativo, non di rado oggetto di accessi dibattiti sia nell'opinione pubblica che nelle aule parlamentari, dove vengono in rilievo anche, se non soprattutto, parametri costituzionali diversi, rispetto ai quali il sindacato presidenziale rischia di essere letto come adesione alle ragioni di uno degli schieramenti in campo<sup>8</sup>. Ebbene, pur nella innegabile corrispondenza al vero di detta analisi, a nostro avviso ciò potrebbe giustificare, semmai, una ridotta incidenza percentuale dei rinvii *ex art.* 81 Cost., ma non già il loro azzeramento.

Piuttosto, allora, riteniamo si possa più semplicemente osservare che l'attenzione del Capo dello Stato alle tematiche in questione ha portato all'esercizio non già del potere di rinvio, bensì di una serie di strumenti di *moral suasion*. I quali, se in generale tendono ad aumentare in corrispondenza del mutamento dell'oggetto e del parametro nei rinvii testé descritto<sup>9</sup>, per la loro frequenza e ri-

2006. Gli interventi, le note ed i comunicati, compresi quelli che saranno citati nel prosieguo, possono reperirsi nel sito della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it>.

<sup>7</sup> Cfr. l'intervento alla Cerimonia per lo scambio degli auguri con le Alte Cariche dello Stato del 17 dicembre 2012.

<sup>8</sup> Argomenta in tal senso G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 7 ss. Analogamente, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1670 ss., che mette in correlazione il mutamento del parametro utilizzato con quello dell'oggetto della legge rinviata, che da «assolutamente casuale e per niente incidente nelle scelte del Presidente se operare o meno il rinvio», come appunto nei rinvii per mancata copertura finanziaria, oggi è più spesso costituito da importanti riforme espressione di un preciso indirizzo politico. Sennonché, come osserva correttamente A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino 2011, 26 spec. nt. 45, in realtà anche la decisione di rinvio fondata sull'art. 81 ha pur sempre scontato un margine di discrezionalità, come è facilmente dimostrabile se solo si considerano i non pochi casi marcatamente privi di copertura in cui non vi è stato esercizio di tale facoltà.

<sup>9</sup> Così G. SCACCIA, *La funzione*, loc. cit., secondo cui la maggiore esposizione spingerebbe i Pre-

levanza finiscono tuttavia per rappresentare un tratto peculiare della Presidenza Napolitano, sia sotto un profilo generale<sup>10</sup> sia, in specie, rispetto a quello della copertura finanziaria. Insomma, anche gli equilibri e le procedure di bilancio sono stati investiti da interventi presidenziali fondati non già su atti tipici, espressione di poteri codificati dal testo costituzionale, quanto piuttosto consistenti in forme di persuasione non codificate e pertanto meno vincolanti.

Scopo delle presenti note, in questo contesto, è di ricostruire i principali filoni in cui si è articolata questa prassi del Presidente della Repubblica e gli strumenti utilizzati a tal fine, pur nella consapevolezza che l'analisi non potrà che essere parziale, in quanto necessariamente limitata ai materiali che vengono resi noti e che naturalmente non sono che una parte (verosimilmente nemmeno la principale) di quanto avviene<sup>11</sup>. Cercheremo quindi, conclusivamente, di trarre qualche considerazione sintetica sulla efficacia che ad essi può imputarsi e sulla opportunità, in tema di finanza pubblica, di un siffatto *modus procedendi*.

2. *La prassi del Presidente*. – Al fine di ricostruire l'attività del Capo dello Stato secondo il disegno che ci siamo proposti, riteniamo opportuno trattare distintamente ciò che attiene al controllo sulla copertura finanziaria delle leggi in senso proprio rispetto agli interventi più in generale incidenti sulle procedure di bilancio latamente intese.

2.1. *Il Capo dello Stato e la copertura finanziaria*. – Per quanto attiene alla verifica della copertura finanziaria, la semplice mancanza di rinvii, pur in presenza di coperture certo non perfettamente rispondenti, anche *ictu oculi*, al dettame costituzionale, non significa, come si è anticipato, che tali profili non siano stati oggetto di attenzione da parte del Capo dello Stato.

A tal proposito, possono ricordarsi tanto (a) alcuni interventi presidenziali da cui è possibile ricavare come sugli atti normativi sottoposti al Presidente sia

identi a cercare forme di legittimazione autonoma attraverso un diretto canale di comunicazione con l'opinione pubblica, espresso attraverso le molteplici occasioni di esternazione e gli interventi informali. Nella stessa linea già D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.* 2010, spec. 1936 ss., il quale individua, per esempio, nelle esternazioni "in risposta" e negli spazi dedicati alla trasparenza del bilancio del Quirinale strumenti espressamente volti a ricercare un dialogo diretto con i cittadini.

<sup>10</sup> La bibliografia sul punto comincia ormai ad essere copiosa. Per tutti, si possono vedere, a titolo indicativo, quanto meno R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.* 2013, 10 ss.; I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 279 ss.; I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino 2012, spec. 23 ss.; nonché D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, Milano 2012, spec. 107 ss.

<sup>11</sup> Secondo quanto condivisibilmente osserva A. RUGGERI, *Evoluzione*, cit., 27.

stata svolta direttamente un'attività di controllo in senso proprio sulla copertura, quanto (b) interventi di carattere più generale che, sia pure indirettamente, involgono profili rilevanti anche in tema di copertura finanziaria.

(a) A dimostrazione dell'attenzione prestata dal Capo dello Stato al rispetto dell'art. 81 Cost., si può richiamare, per esempio, la nota del 17 aprile 2009, in cui si precisa che, nel promulgare la legge di conversione del d.l. n. 5 del 2009, il Capo dello Stato, con una lettera inviata ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio ed al Ministro dell'Economia, ha lamentato che il testo, ampiamente emendato nel corso dei lavori parlamentari rispetto all'originario decreto governativo, gli è stato trasmesso in ritardo, non consentendogli così il «pieno esercizio dei poteri di garanzia», tra l'altro, sulla correttezza delle coperture delle nuove o maggiori spese.

Parimenti, potrebbe nello stesso senso ricordarsi la nota del 18 giugno del medesimo anno, in cui il Presidente precisa di avere promulgato la legge solo in seguito ai «chiarimenti forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze sulle modalità di copertura del finanziamento del programma banda larga».

Le esternazioni citate sembrano dunque dimostrare che la verifica sull'adeguatezza della copertura è stata effettivamente svolta e che talora ciò ha portato a sollecitare chiarimenti ed integrazioni da parte del Governo, di cui alcuni interventi presidenziali, quali gli esempi richiamati, danno pubblicamente conto. Del resto, non stupisce che ciò si verifichi, dato che già il Presidente Ciampi, fin dal 1999, aveva istituito presso il Quirinale una Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi, tuttora operante, la cui attività, che ha portato nel corso della legislatura all'analisi di oltre mille atti normativi, ha reso verosimilmente meno frequente il ricorso al rinvio, essendo eventuali rilievi risolti direttamente nel corso del procedimento<sup>12</sup>.

(b) Più in generale, per i riflessi che possono avere sulla problematica della copertura finanziaria, vanno rammentati anche gli interventi del Capo dello Stato in tema di decretazione d'urgenza ed in particolare quelli volti a denunciare la illegittimità di decreti (e di leggi di conversione) eterogenei, su cui, come ben noto, è intervenuta negli ultimi anni anche la Corte costituzionale<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Sulla istituzione di questa Unità come una alternativa al rinvio delle leggi, in presenza di vincoli sovranazionali che renderebbero più difficile il suo esercizio sulla complessa legislazione finanziaria, cfr. già le considerazioni di C. DE FIORES, *Il rinvio*, cit., 205. Per una disamina della prima attività di questa Unità si rinvia alle considerazioni di G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza*, cit., 89 ss., nonché, volendo, di S. SCAGLIARINI, *La quantificazione*, cit., 105 ss. e 165 ss.

<sup>13</sup> Il riferimento è ovviamente alle sentenze nn. 171 del 2007 e 128 del 2008, per quanto concerne i requisiti di necessità e urgenza e di omogeneità dei decreti legge, ed alle pronunce nn. 355 del 2010 e soprattutto 22 del 2012 sulla estensione di tali requisiti anche alle disposizioni introdotte in sede di conversione. Peraltro, non essendo qui possibile dare conto in modo esaustivo dell'ampio dibattito dottrinario generato da dette decisioni, ci limitiamo a rinviare, per tutti, ad A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzio-*

Sul punto, si registra una pluralità di note, lettere e comunicati del Presidente della Repubblica<sup>14</sup>, il quale, invero, formula più che altro rilievi vuoi, inizialmente, sul rispetto dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza, vuoi, soprattutto, in un momento successivo, sulla emendabilità dei decreti in sede di conversione e sulla omogeneità tanto del testo originario quanto della legge di conversione.

Certo, va ammesso che nei citati interventi presidenziali non vi è alcun accenno alle conseguenze che la eterogeneità dei decreti legge può dispiegare sugli equilibri di bilancio, epperò i richiami del Capo dello Stato indirettamente rilevano anche al fine di assicurare una migliore copertura finanziaria. Ciò in quanto, come a più riprese evidenziato dalla Corte dei conti nelle sue relazioni quadrimestrali, la legislazione di spesa si concentra per la quasi totalità nelle leggi di conversione<sup>15</sup> ed è proprio la eterogeneità di queste ad incidere pesantemente sugli effetti finanziari complessivi. Infatti, le norme aggiunte in sede parlamentare non solo recano la maggior parte degli oneri, ma soprattutto presentano spesso relazioni tecniche inadeguate, anche solo per la necessaria rapidità con cui vengono formulate stanti i tempi ristretti, tanto più quando l'esame è di fatto limitato ad un solo ramo del Parlamento e si caratterizza per la posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento, che rende impossibile qualunque efficace intervento a salvaguardia degli equilibri di bilancio<sup>16</sup>.

*nale e giudici*, Torino 2011, 3 ss. anche per ulteriori riferimenti bibliografici. La successiva pronuncia del 2012 è stata oggetto di numerosi commenti tra cui segnaliamo quelli pubblicati da *Giur. cost.* 2012, 283 ss. (R. Zaccaria, M. Manetti ed E. Rossi), da *Giur. it.* 2012, 2487 ss. (S. M. Cicconetti, A. Celotto, G. Serges e D. Chinni) e da *Quad. cost.* 2012, 395 ss. (A. Sperti, C. Domenicali e D. Galliani).

<sup>14</sup> Tra cui vanno almeno richiamati la nota del 18 maggio 2007, la lettera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia di cui si dà notizia nella già citata nota del 17 aprile 2009, la lettera del 22 maggio 2010 (su cui, per quanto qui rileva, cfr. R. ROMBOLI, *La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010): una promulgazione con monito*, in *Foro it.* 2010, V, 190 ss.), la lettera ai Presidenti dei due rami del Parlamento e del Consiglio del 22 febbraio 2011 (circa la quale si possono leggere le notazioni di P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011), la missiva, agli stessi destinatari, del 23 febbraio 2012, pochi giorni dopo il deposito della sentenza n. 22 del 2012 della Consulta (su cui D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in *Quad. cost.* 2012, 401 ss.), nonché gli accenni, invero più sui requisiti di necessità e urgenza che sulla omogeneità, nel comunicato del 29 marzo 2012 relativo all'incontro con i capigruppo di due partiti di opposizione che paventavano appunto dubbi sull'abuso decretazione d'urgenza.

<sup>15</sup> Il rilievo è piuttosto frequente, a partire già dalla *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2007*, 6.

<sup>16</sup> Così già la *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2006*, 6 ss. che rappresenta la prima pronuncia della Corte dei conti relativa al periodo del mandato del Presidente Napolitano. Il rilievo, peraltro, ricorre in tutte le Relazioni del settennato finora adottate.

Può allora osservarsi come gli interventi del Capo dello Stato, pur volti a censurare profili critici generali della decretazione d'urgenza, giungono a spiegare utili effetti anche rispetto al tema della copertura finanziaria, offrendo ulteriori argomenti al giudice contabile nella sua funzione di controllo, il quale, per l'appunto, non esita a citare espressamente i messaggi presidenziali nei propri atti<sup>17</sup>.

2.2. *Il Capo dello Stato e le manovre di finanza pubblica.* – Se dalla copertura finanziaria delle leggi di spesa passiamo a considerare più in generale la posizione assunta dal Presidente in tema di procedure di bilancio, è possibile indicare una pluralità di interventi, talora particolarmente incisivi talaltra, almeno apparentemente, più modesti, che tuttavia danno l'idea di una fitta ed attenta attività di sollecitazione e di controllo *in subiecta materia*.

(a) Un primo elemento che suscita interesse è rappresentato da alcune «esternazioni silenti»<sup>18</sup> che si leggono sul sito del Quirinale, ove si dà atto che il Presidente ha ricevuto il Ministro dell'economia e delle finanze per la illustrazione, nelle sue linee generali, del disegno di legge di stabilità<sup>19</sup>. Una mera informazione, dunque, da cui tuttavia traspare chiaramente la costante attenzione e un probabile esercizio di *moral suasion* da parte del Capo dello Stato prima ancora dell'inizio dell'*iter* parlamentare di uno dei più rilevanti atti che caratterizzano la procedura di finanza pubblica. Ed è proprio la pubblicità data a questi contatti informali, di per sé non anomali, a voler probabilmente raggiungere l'obiettivo, specie nel periodo di maggiore crisi dell'Italia su scala internazionale, di rassicurare in special modo i mercati e gli Stati membri dell'Unione circa il controllo anche del Presidente sul rispetto degli impegni assunti e sulla serietà delle manovre finanziarie poste in essere<sup>20</sup>.

(b) Ulteriore elemento di riflessione è costituito dalle esternazioni in cui il Capo dello Stato insiste con forza sul ruolo imprescindibile della legge finanziaria, prima, e di stabilità, poi, tale da indurlo a sollecitarne l'approvazione da

<sup>17</sup> Si vedano la *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2010*, 19, che riporta ampi stralci del messaggio di rinvio della legge n. 183 del 2010, nonché la *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2011*, 5, che richiama in generale il contenuto di diversi interventi presidenziali.

<sup>18</sup> Per usare la felice espressione coniata da D. CHINNI, *Sulle esternazioni*, cit., spec. 1939 ss.

<sup>19</sup> Salvo errori ed omissioni, si possono richiamare le note del 21 settembre 2009, del 9 novembre 2011 (sugli emendamenti alla legge di stabilità) e, da ultimo, del 9 ottobre 2012.

<sup>20</sup> Con il che, ci pare, si hanno casi ulteriori in cui si trasporta «dal piano degli impegni riservati e informali, a quello pubblico, l'attenta e fattiva attività di mediazione svolta dall'organo presidenziale» (in questo senso M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione*, cit., 202, la quale invero si esprime in riferimento ad altra fattispecie). La stessa A., peraltro, riferisce (107 ss.) di come, in generale, siano estremamente frequenti le note con cui si dà conto dei rapporti intercorsi tra Capo dello Stato ed altri organi costituzionali.

parte del Parlamento anche in presenza di una crisi politica, procrastinando la definizione di essa ad un momento successivo.

Possono al riguardo ricordarsi almeno i comunicati dell'8 e 13 novembre 2010 (si noti l'insistenza sul punto in tempi ravvicinati), in cui l'approvazione della legge di stabilità è qualificata in termini di «impegno inderogabile per il Paese»<sup>21</sup> nonché la Dichiarazione rilasciata il 9 novembre 2011, in cui il Presidente, a fronte di un preoccupante aumento dello *spread*, dà conto di come le dimissioni del Presidente del Consiglio debbano ritenersi certe, ancorché non ancora formalmente rassegnate, proprio in quanto destinate a divenire «operativ[e] con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012»<sup>22</sup>.

Allo stesso modo, la rilevanza della legge finanziaria è ulteriormente ribadita dal Capo dello Stato allorché egli, pur di non dovere rinviare detta legge come avrebbe richiesto l'inserimento in essa di una norma sulla decorrenza di un termine di prescrizione che finiva per costituire «un'amnistia mascherata»<sup>23</sup>, attende dal Governo l'adozione di un decreto legge abrogativo della disposizione in questione per poi procedere a promulgare la legge finanziaria e la legge di bilancio contestualmente alla emanazione di detto decreto, così da evitare l'entrata in vigore della norma<sup>24</sup>.

(c) La centralità della legge finanziaria nel sistema delle fonti si evince, inoltre, nella prassi della prima Presidenza Napolitano, anche da una pluralità di interventi concernenti la qualità della tecnica redazionale utilizzata e dei suoi risvolti tanto in termini istituzionali quanto per la conoscibilità e comprensibilità della stessa da parte dei cittadini.

In tal senso, emblematico e in qualche modo persino programmatico può dirsi il già citato Discorso alle Alte Magistrature dello Stato del 20 dicembre 2006, in cui il Presidente, nel rilevare come la legge finanziaria fosse in corso di

<sup>21</sup> Lo ricorda, tra gli altri, N. MACCABIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale nell'intermediazione politico-istituzionale del Presidente Napolitano*, in *Forum di quaderni costituzionali* 2013, 13 ss., evidenziando come il richiamo del Capo dello Stato avesse sortito l'effetto voluto, ottenendo il consenso di tutte le componenti della maggioranza in conflitto sulla necessità di dare priorità alla manovra finanziaria. Osserva peraltro sul punto G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 301, che nel richiamo operato dal Presidente Napolitano ad un precedente del Presidente Scalfaro può leggersi un malcelato scherno per la maggioranza, dato che, in quella occasione, il Governo finì poi per rassegnare le dimissioni.

<sup>22</sup> Sulla vicenda, tra i tanti, G. GALIPÒ, *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente*, cit., 87 ss., che vi legge una manifestazione dell'interventismo presidenziale, dato che in essa di fatto si ipotica il comportamento del Presidente del Consiglio, nonostante questi non avesse ricevuto alcun voto di sfiducia. Si veda anche G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 305, che evidenzia come l'assertività del comunicato ed il suo *incipit* in cui si sottolinea che Napolitano parla come Capo dello Stato, dimostrano che egli si sta rivolgendo agli altri Paesi dell'eurozona ed ai mercati finanziari internazionali.

<sup>23</sup> Come la definisce I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 280, che dà conto della vicenda.

<sup>24</sup> Ed è lo stesso comunicato del 27 dicembre 2006, tempestivamente pubblicato lo stesso giorno della duplice promulgazione, a precisarlo in modo esplicito.

approvazione con il voto di fiducia su un unico articolo di migliaia di commi, si cura di marcare la necessità di rispetto delle prerogative parlamentari nella definizione delle manovre finanziarie e sottolinea al contempo la conseguenza negativa di siffatta tecnica redazionale in termini di comprensibilità per l'opinione pubblica e, per conseguenza, in termini di inevitabile ulteriore distacco tra cittadini e politica. Peraltro, la nota presidenziale si distingue anche per il fatto che in essa traspare una (nemmeno troppo velata) minaccia di un futuro rinvio per contrarietà con l'art. 72 Cost. di ulteriori leggi che seguissero una prassi legislativa che ha «ormai toccato il limite estremo». Benché tale minaccia non abbia poi avuto seguito ed il Capo dello Stato non abbia ripreso ulteriormente tale aspetto, le problematiche sollevate da Napolitano sono ribadite con la successiva nota del 1° ottobre 2007 e, di nuovo, nel Discorso all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica del 20 dicembre successivo, nella nota del 1° agosto 2008 e, in misura meno marcata, nel Discorso alle Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009, in cui si legge, sì, la soddisfazione per il recepimento di alcuni rilievi (come la diminuzione del numero di disposizioni della legge finanziaria e l'anticipazione di parte della manovra in decreti legge *ad hoc*), non disgiunta, tuttavia, tanto da una reiterata severa stigmatizzazione, proprio in riferimento alla legge finanziaria, della prassi dei maxi-emendamenti accompagnati dalla questione di fiducia, in quanto meccanismo di dubbia compatibilità con la Costituzione, atto a nullificare la partecipazione alla funzione di indirizzo politico-economico dell'istituzione parlamentare<sup>25</sup>, quanto da un reiterato auspicio di una riforma della legge di contabilità.

Peraltro, non mancano casi in cui il Capo dello Stato, pur ribadendo tali ammonizioni, giunge ad un esito opposto. Così è per la legge di conversione del d.l. n. 40 del 2010, promulgata «con motivazione contraria»<sup>26</sup> espressa in una lettera nella quale Napolitano, pur lamentando l'eterogeneità del decreto e ribadendo

<sup>25</sup> Il tema è stato naturalmente oggetto anche di analisi dottrinarie, che sarebbe qui ultroneo ricostruire in dettaglio. Per tutti, ci limitiamo pertanto a richiamare le trattazioni di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, spec. 259 ss.; nonché N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova 2010, *passim*.

<sup>26</sup> Secondo la ormai invalsa denominazione introdotta da A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?*, in *Forum Quad. Cost.* 2002, per designare l'accompagnamento della promulgazione di una legge o l'emanazione di un atto con forza di legge con un messaggio, spesso sotto forma di lettera indirizzata alle massime cariche dello Stato, volto a sollevare rilievi critici in relazione all'atto appena promulgato, senza tuttavia che questi assurgano a fondamento di un effettivo esercizio del potere di rinvio. Lo stesso A. afferma poi (in *Evoluzione*, cit. 24 ss.) che tali ipotesi possono verificarsi all'esito di un bilanciamento tra ragioni a favore e ragioni contro la promulgazione in casi in cui il rinvio possa apparire inopportuno e magari sproporzionato rispetto ai rilievi sollevabili. Per una recente rassegna critica di casistiche riconducibili ad ipotesi di questo tipo, cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 122 ss. e spec. 125, ove l'A. sottolinea come la prassi sia risalente, ma solo dalla Presidenza Ciampi si sia iniziato a darvi pubblicità, secondo quella che è poi divenuta la norma con la Presidenza Napolitano.

il proprio biasimo per la formulazione di un maxiemendamento accompagnato dalla questione di fiducia, afferma di essere comunque stato indotto alla promulgazione stante la necessità di porre al più presto in essere gli strumenti in essa contenuti per il reperimento urgente di nuove risorse finanziarie. *Salus rei publicae* (sotto il profilo finanziario) *suprema lex*: l'esigenza di risanare i conti pubblici gioca, insomma, nel bilanciamento operato dal Capo dello Stato, un ruolo preponderante, tale da far soprassedere anche rispetto ad una buona qualità redazionale del testo ed alla salvaguardia delle prerogative parlamentari, entrambe svilite dalla prassi dei maxiemendamenti.

(d) Ancora in tema di manovre di finanza pubblica, vanno segnalati alcuni interventi del Capo dello Stato con cui egli non solo testimonia di monitorare con attenzione i provvedimenti finanziari del Governo, ma sollecita altresì l'adozione di misure finanziarie attraverso manovre in corso d'anno al di fuori della sessione di bilancio ed anticipa persino (parte de)i contenuti delle stesse.

In questa direzione, merita per esempio di essere ricordata la già richiamata Nota del Quirinale del 1° agosto 2008, in cui il Capo dello Stato dichiara di avere acconsentito all'anticipazione della manovra in corso d'anno e di essersi successivamente opposto all'anticipazione di una legge finanziaria limitata alla definizione dei saldi e delle tabelle solo per lo stretto legame sostanziale tra tale atto normativo ed il disegno di legge di bilancio, che ne impone una presentazione ed una trattazione congiunta. Del resto, già il 25 giugno dello stesso anno, nell'emanare il decreto legge n. 112 del 2008, il quale pure anticipava buona parte dei contenuti della manovra finanziaria, il Capo dello Stato aveva inviato una lettera ai Presidenti dei due rami del Parlamento ed al Presidente del Consiglio, evidenziando come la scelta del decreto legge riducesse molto gli spazi ed i tempi per un effettivo intervento del Parlamento, non concludendo, però, come in altre occasioni<sup>27</sup>, con un biasimo rispetto a tale scelta governativa, ma limitandosi a richiedere alle istituzioni destinatarie di fare il possibile per intensificare i lavori in modo da non menomare le prerogative parlamentari.

Analoga la vicenda del d.l. n. 98 del 2011, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", la cui emanazione è stata accompagnata dalla Nota del 6 luglio 2011 con cui il Capo dello Stato, nel precisare di avervi provveduto solo dopo che i contenuti erano stati ristretti alla sola manovra finanziaria<sup>28</sup>, insi-

<sup>27</sup> Si veda infatti quanto si è osservato in generale in tema di decretazione d'urgenza *supra*, par. 2.1, lett. (b).

<sup>28</sup> In tema G. GALIPÒ, *Dal Quirinale*, cit., 82, il quale, proprio in riferimento a questo passaggio, configura addirittura tale nota come «un vero e proprio manifesto dell'approccio presidenziale alla risoluzione della crisi» che dimostrerebbe il penetrante esame di merito cui il Presidente sottopone gli atti normativi. Senonché, riteniamo si possa replicare che la pretesa eliminazione delle parti del decreto non rilevanti ai fini della necessità economico-finanziaria non discende da un giudizio di merito, ma riflette un'esigenza di omogeneità che si riverbera in presupposto di legittimità costituzionale. V. infatti quanto già osservato *supra*, al par. 2.1, lett. (b).

ste a più riprese, pur nella brevità del comunicato, sul contributo che esso può dare all'improcrastinabile raggiungimento del pareggio di bilancio per il 2014<sup>29</sup>, che necessiterà comunque, a giudizio del Presidente, di essere completato «con gli ordinari strumenti di bilancio per il triennio 2012-2014 e i relativi disegni di legge collegati». E l'attenzione del Presidente su questo atto normativo e sulla necessità di una manovra finanziaria in corso d'anno è ulteriormente confermata dalla successiva Nota dell'11 luglio, in cui viene espressa soddisfazione per la scelta dell'opposizione di ridurre al minimo gli emendamenti, ed infine dal Comunicato del 15 luglio, contestuale alla promulgazione della legge di conversione, in cui si dà atto del senso di responsabilità dimostrato dal Parlamento e si ribadisce l'imprescindibile obiettivo del pareggio di bilancio per il 2014.

Quando poi, poco tempo dopo, emerge l'insufficienza delle misure poste in essere per sedare i mercati, è di nuovo lo stesso Presidente, con l'intervento del 3 settembre 2011, a precisare che si renderà necessario raggiungere il pareggio di bilancio già dal 2013, anticipando ancora una volta una nuova manovra finanziaria, in cui, con successiva Dichiarazione del 5 settembre, viene sollecitato l'inserimento, nel testo in discussione al Senato, di alcune modifiche, richiamando nuovamente le parti politiche al senso di responsabilità<sup>30</sup>.

Peraltro, è interessante rilevare come la prassi di anticipare la manovra finanziaria in tempi più ravvicinati rispetto all'adozione del DPEF (o del DFP dopo la legge n. 196 del 2009, e del DEF dopo la novella di questa attuata con la legge n. 39 del 2011), nata anche per effetto delle sollecitazioni presidenziali, sia stata poi successivamente valutata più volte con favore dalla Corte dei conti, che ne evidenzia i potenziali effetti positivi sia per il fatto che la programmazione triennale viene così maggiormente vincolata a concrete modalità di attuazione, sia soprattutto perché il Parlamento potrebbe guadagnarne una maggiore quantità di tempo da dedicare alle riforme di carattere ordinamentale che già con le modifiche alla legge di contabilità del 1999 si era tentato di svincolare dalla contestualità con la manovra di bilancio<sup>31</sup>. Ancorché, va detto, nella contingenza della crisi economica e finanziaria, tali possibili benefici siano stati più volte vanificati<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Sottolinea N. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato*, cit., 5, come la manovra in questione fosse stata anticipata dallo stesso Presidente fin dal 30 aprile e sollecitata con una nota del successivo 3 luglio. Sulla vicenda anche M. GORLANI, *Libertà*, cit., 275 ss., che puntualizza come quest'ultima nota sia volta a dissociare la responsabilità del Capo dello Stato da quella del Governo rispetto al ritardo nell'adozione dell'atto.

<sup>30</sup> Per una ricostruzione dettagliata del caso cfr. ancora M. GORLANI, *Libertà*, cit., 277 ss., che richiama anche l'intervento del 9 settembre e la dichiarazione del 20 settembre come ulteriori indicazioni di metodo sul percorso da seguire che il Presidente Napolitano indirizza al Governo.

<sup>31</sup> Per la prima occasione in cui si può leggere un tale orientamento, si veda la *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-settembre 2008*, 4 ss., in riferimento al d.l. 112 del 2008, a cui abbiamo fatto cenno nel testo.

<sup>32</sup> Cfr. le considerazioni espresse nella *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle*

Infine, merita di essere ricordato il caso della emanazione del d.l. n. 78 del 2010, contenente una manovra di riduzione del deficit e misure di rilancio dell'economia. Ebbene, detta emanazione è accompagnata da uno stringato quanto significativo comunicato con cui il Quirinale, nel dare conto del fatto che il decreto è stato sottoscritto dal Capo dello Stato «nel testo definitivo trasmesso ieri sera dalla Presidenza del Consiglio» lascia chiaramente trapelare il travagliato *iter* intercorso tra l'approvazione in Consiglio dei Ministri di sei giorni prima ed i rilievi evidentemente sollevati dal Quirinale, che hanno portato alla definizione di un testo diverso di cui il Presidente ha poi senza indugi provveduto all'emanazione<sup>33</sup>.

(e) Da ultimo, non certo per ordine di importanza, la vicenda che ha originato il percorso culminato con le dimissioni del Governo Berlusconi IV testimonia ulteriormente l'attenzione posta alle procedure di bilancio<sup>34</sup> ed in particolare porta al centro delle riflessioni del Presidente la questione delle conseguenze giuridiche e politiche del rigetto in sede parlamentare del rendiconto consuntivo.

In questo frangente, infatti, il Capo dello Stato, dopo aver espresso la sua preoccupazione per la mancata approvazione dell'art. 1 del disegno di legge *de quo* in una dichiarazione del 12 ottobre 2011, interviene due giorni dopo rendendo pubblica la lettera di risposta ai capigruppo di PdL, Lega Nord e Popolo e Territorio, nella quale, oltre a ribadire la propria preoccupazione per la gravità della crisi politica, egli prende esplicitamente posizione sul valore del rendiconto<sup>35</sup>. Così, per un verso, il Presidente nega la sussistenza di un obbligo di dimissioni, anche attraverso l'esplicito richiamo della dottrina costituzionalistica<sup>36</sup>,

*tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2008*, 9 ss., ove il giudice contabile evidenzia anche però, per converso, che la frammentarietà delle disposizioni di spesa in troppe leggi distinte porta con sé una perdita di trasparenza.

<sup>33</sup> Sulla vicenda, cfr. M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, cit., 203.

<sup>34</sup> Tanto più che, come rileva G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 298, è proprio questa la vicenda in cui l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica entra maggiormente a contatto con l'evoluzione della crisi economico-finanziaria.

<sup>35</sup> Posizione, peraltro, giudicata in dottrina troppo morbida e passiva, espressione di una lettura alquanto formalistica, da parte di G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 302 ss.

<sup>36</sup> Come si legge testualmente nella lettera «passando ora a considerazioni più generali di carattere costituzionale, non ho ritenuto, confortato del resto dalla dottrina – espressasi anche nell'articolo del Presidente Onida, da me vivamente apprezzato – che vi fosse un obbligo giuridico di dimissioni a seguito della reiezione del rendiconto, ma che – anche in base ai precedenti verificatisi in casi analoghi di votazioni su provvedimenti di particolare rilievo nell'ambito della politica generale del Governo – fosse necessaria una verifica parlamentare della persistenza del rapporto di fiducia». Il riferimento del Capo dello Stato è all'intervista a Valerio Onida di E. BRUNO, «*Il no sul bilancio è una sfiducia politica*», ne *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2011, 6. Altri costituzionalisti si erano peraltro espressi in tal senso: cfr. anche, almeno, M.A. CALABRÒ, *Capotosti: dimissioni? Nessun obbligo, ma il fatto resta grave*, in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2011, 2; A. PACE, *La bocciatura che è una sfiducia*, ne *La Repubblica*, 12 ottobre 2011, 35; A. BARBERA, *Ci fosse lo Statuto albertino...*, ne *Il Riformista*, 15 ottobre 2011, 1; M. AINIS, *Chirurgia plastica*, in *Corriere della Sera*, 13 ottobre 2011, 1; nonché

mentre, per altro verso, afferma di concordare con (parte di) essa circa la impossibilità giuridica di presentare un disegno di legge modificato (e quindi diverso) rispetto al rendiconto rigettato, stante la sua natura di legge formale<sup>37</sup>. E, come noto, il rendiconto sarà poi in effetti riapprovato dal Parlamento, ma solo grazie alla presenza in aula dei gruppi di opposizione per garantire il *quorum* strutturale, certificandosi per tale via, proprio sulla approvazione di questo atto, la dissoluzione della maggioranza, che porterà, di lì a pochi giorni, il Presidente del Consiglio a rassegnare le proprie dimissioni.

3. Moral suasion vs. *rinvio delle leggi?* – Il quadro che emerge dalla, pur necessariamente sintetica, rassegna che abbiamo compiuto porta anzitutto ad una considerazione generale sulla centralità che i documenti di finanza pubblica hanno rivestito in molti degli interventi che hanno contraddistinto la prima Presidenza Napolitano. Complice indubbiamente anche la particolarità della fase burrascosa sul piano economico e finanziario della seconda metà di essa, il significato giuridico e politico della legge di bilancio, della legge di stabilità ed anche del rendiconto consuntivo hanno trovato una chiara affermazione e difesa in numerosi interventi del Presidente della Repubblica. La particolarità della situazione, ed a maggior ragione la rielezione del Capo dello Stato, rendono a questo punto opportuno cercare di trarre qualche considerazione di sintesi, anche in relazione alla efficacia degli strumenti di intervento elaborati nella prassi presidenziale, che, stante il perdurare della crisi, è probabile possa trovare continuità nel secondo mandato del Presidente Napolitano.

3.1. *La legittimità e l'opportunità del ricorso alla moral suasion.* – Anzitutto, deve rammentarsi che, come noto, l'attivismo del Presidente della Repubblica, in dottrina, è stato al centro di diversi recenti studi, volti a vagliarne la compatibilità con il ruolo che la Costituzione assegna ad esso, anche al fine di saggiarne l'incidenza sulla forma di governo vivente e la sua più recente evoluzione.

Ora, limitandoci al tema che ha costituito oggetto delle presenti note, vi è certamente una parte di questa attività che sotto tale profilo di analisi non crea problema alcuno. Ribadire, infatti, in dichiarazioni, discorsi e comunicati la necessità di avere conti pubblici in equilibrio e richiamare il Parlamento alle responsabilità che l'art. 81 Cost. (sia nella versione precedente che successiva alla

G. AZZARITI (intervistato da F. Sebastiani), «*Sul rendiconto c'è stata crisi costituzionale*», in *Liberazione*, 13 ottobre 2011, 5.

<sup>37</sup> Così, ancora, testualmente, la lettera del Capo dello Stato, che sul punto dimostra come la natura formale dell'atto, sottolineata dal Presidente del Consiglio, non ne sminuisca affatto ma semmai ne evidenzia il valore politico come atto di controllo del Parlamento sul Governo. Per una disamina delle diverse posizioni assunte in dottrina, si rinvia a M. FRAU, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 25 ss.

legge cost. n. 1 del 2012) gli attribuisce, facendo della manovra finanziaria uno dei principali strumenti di indirizzo e controllo sull'operato del Governo, altro non significa che assicurare nella materia finanziaria il rispetto della legalità costituzionale, senza alcuna interferenza in prerogative di altri organi costituzionali.

La stessa cosa può dirsi in riferimento al richiamo alla necessità di avere leggi finanziarie comprensibili per il cittadino e che non mortifichino il ruolo del Parlamento, come invece l'introduzione di un maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia finisce per compiere<sup>38</sup>.

Nemmeno possono suscitare dubbi i chiarimenti richiesti al Ministero dell'economia sulla copertura finanziaria prima della promulgazione, in quanto ciò non interferisce minimamente con l'esercizio della funzione legislativa, essendosi comunque perfezionato il procedimento, mentre l'acquisizione di elementi conoscitivi ulteriori denota semmai un esercizio scrupoloso della funzione di controllo in forme corrispondenti al testo costituzionale.

Insomma, buona parte degli strumenti di *moral suasion* in ambito di finanza pubblica sembrano riconducibili a quelle «manifestazioni non formalizzate dei poteri di garanzia istituzionale»<sup>39</sup> che, pur non previsti dal testo dell'art. 87 Cost., possono però ritenersi impliciti nella generale funzione di garanzia, tradizionalmente intestata al Capo dello Stato, secondo peraltro la lettura che ha fatto propria, di recente, la stessa Corte costituzionale<sup>40</sup>.

Maggiori perplessità, invece, potrebbero ingenerare quei casi in cui il Presidente della Repubblica ha svolto un'attività di *moral suasion* senza attendere la conclusione del procedimento legislativo, ma già *lege in itinere* o prima della adozione dell'atto con forza di legge da parte del Consiglio dei ministri, intervenendo per correggerne già in fase embrionale profili specifici. Laddove, invece, secondo quanto si argomenta, il Presidente dovrebbe astenersi da intervenire in simili contesti, in quanto ciò equivarrebbe ad una sorta di compartecipazione alla funzione normativa con il rischio di una sovraesposizione politica del Capo

<sup>38</sup> A tal riguardo, di «una indecorosa e spudorata frode alla Costituzione» parlava già G. U. REGNO, *L'atto normativo*, Bologna 1998, 141.

<sup>39</sup> Così G. SCACCIA, *La funzione*, cit., 10.

<sup>40</sup> Il riferimento è ovviamente alla sentenza n. 1 del 2013, nella quale il giudice delle leggi afferma essere addirittura indispensabile «che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, ... 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 al fine sia di 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». Non solo, ma secondo la Consulta questa attività «informale di stimolo, moderazione e persuasione ... costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana» (*Considerato in diritto*, punto 8.3). Con il che, secondo O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.* 2013, 28 ss., la Corte non fa invece che suggellare il processo trasformativo della funzione presidenziale verso un'attività di compartecipazione sostanziale.

dello Stato e di una difficoltà di distinguere in modo netto le sfere di responsabilità politica dell'atto<sup>41</sup>. E di simili casi non mancano certo esempi nella materia al nostro esame: la pubblicizzazione che ricevono i contatti preventivi tra il Presidente e il Governo per la previa illustrazione dei contenuti delle manovre, le anticipazioni sui contenuti che lo stesso Presidente ha compiuto quasi dettando all'Esecutivo la sostanza del successivo provvedimento, le trattative preventive sui testi presentati per la emanazione di cui le dichiarazioni del Presidente danno pubblica testimonianza sono evidentemente tutte ipotesi che inducono a riflettere sul punto.

Ebbene, pur comprendendo le perplessità manifestate in generale dalla dottrina poc' anzi citata e pur condividendo l'appello alla prudenza nell'utilizzo di strumenti informali così penetranti e rischiosi, a noi pare che il periodo del tutto singolare, di inaudita crisi economico-finanziaria, sul piano internazionale<sup>42</sup>, ma non meno di crisi istituzionale, sul piano interno<sup>43</sup>, in cui il Presidente Napolitano

<sup>41</sup> In questo senso, tra i tanti, cfr. O. CHESSA, *Le trasformazioni*, cit., 30 ss., che parla del rinvio come di un atto vieppiù di compartecipazione politica; nonché I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 203 ss., la quale imputa ad un eccesso di collaborazione tra Presidente e Governo anche l'effetto di contribuire ad aumentare la marginalizzazione del Parlamento. Parla analogamente di un "semipresidenzialismo mite", che si manifesterebbe con particolare eloquenza proprio negli interventi del Capo dello Stato durante la crisi economica, G. GALIPÒ, *Dal Quirinale*, cit., 81 ss., secondo cui Napolitano avrebbe «fatto leva ... sulla preminenza istituzionale per ottenere una gestione condivisa dell'indirizzo politico sulla crisi ... trasformando la propria *moral suasion* in azione politica». Peraltro, nella dottrina più recente la individuazione di un ruolo meramente di garanzia per il Presidente della Repubblica è posta in discussione fino ad essere qualificata come illusoria: cfr., ad esempio, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali 2010*, Milano 2010, 569 ss.; A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.* 2013, 37 ss.; e C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, *ivi*, 52 ss. *Contra*, tra coloro che ammettono interventi del Capo dello Stato anche nel corso dell'*iter legis*, M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, cit., 208 ss., la quale però segnala il rischio che una legittimazione diretta del Capo dello Stato da parte dell'opinione pubblica possa, al mutare della personalità del titolare della carica, trasformare una «benefica attività di mediazione» in una frattura tra Presidente della Repubblica ed altri organi costituzionali; nonché C. DE FIORES, *Il rinvio*, cit., 214 ss., per il quale sarebbero pienamente giustificabili interventi di *moral suasion* rispetto a profili di possibile incostituzionalità durante l'*iter* legislativo per evitare il ben più traumatico uso del potere di rinvio a valle, mentre questi stessi interventi dovrebbero invece ritenersi preclusi dopo l'approvazione definitiva del disegno di legge, in tal sede non essendovi che l'alternativa tra promulgazione e rinvio.

<sup>42</sup> In questo senso già M. GORLANI, *Libertà*, cit., 274 ss., il quale ritiene innegabile che sia la grave crisi sul piano finanziario del Paese ad indurre il Presidente della Repubblica «ad un controllo particolarmente penetrante, se non ad una vera e propria fattiva collaborazione, sui provvedimenti finanziari del Governo e sull'adozione di misure di risanamento dei conti pubblici».

<sup>43</sup> La cui gravità era tale da far affermare ad A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 21, che «la conflittualità politica è ai più alti livelli concepibili e rischia quotidianamente di trasformarsi in un'irrecuperabile crisi istituzionale o di sistema». Di modo che può ben condividersi quanto sostiene A. RUGGERI, *Evoluzione*, cit., 36, che la ricerca da parte dei Presidenti «di una "sponda" all'esterno del circuito in cui si svolgono le relazioni tra gli organi della forma di governo» è indicativo «di una distanza che sempre più si allunga ... tra Costituzione e politica». Di modo che – come ha scritto efficacemente M. DO-

si è trovato ad operare<sup>44</sup> integri gli estremi di uno stato di necessità che giustifica la, pur talora spasmodica, ricerca di canali preventivi attraverso i quali, da un lato, ottenere i risultati attesi e necessari in generale, per una migliore copertura finanziaria dei provvedimenti<sup>45</sup> e – in special modo nel frangente della eccezionale crisi economica – per lo stesso salvataggio del Paese in tempi rapidi, e, d'altro lato, evitare l'inasprirsi di un clima politico già alquanto instabile e teso attraverso l'uso di più incisivi poteri formali. Insomma, pienamente condivisibile ci sembra la tesi che «negli stati di crisi ... che possano mettere in forse la sopravvivenza stessa dell'ordinamento o, comunque, determinarne profonde, radicali trasformazioni ... “saltano” le usuali categorie, buone unicamente a dare la descrizione e sistemazione degli istituti costituzionali negli stati di quiete» di modo che «a fronte della acclarata inadeguatezza delle forze politiche a far fronte alla crisi... tocca specificamente al Capo dello Stato portare sulle proprie spalle la croce che conduce alla salvezza»<sup>46</sup>. Del resto, solo laddove non vi è un regime democratico l'invocazione dello stato di necessità per giustificare un ampliamento di poteri è inaccettabile, mentre laddove gli organi costituzionali traggano la loro

GLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale. Parma 29-30 ottobre 2010*, Napoli 2012, 58 – il Capo dello Stato finisce per oltrepassare la stretta funzione di controllo e affermare principi costituzionali i quali non attengono alle regole del gioco ma costituiscono un quadro generale di riferimento, che dovrebbe essere indiscusso e che invece non trova elaborazione politica nella sede sua propria. In tema, anche M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, *ivi*, 37 ss., che evidenzia come non sia stata una volontà di partecipazione quanto piuttosto l'esigenza di non vedere frustrata la propria funzione di controllo in un procedimento legislativo ormai impostato sul modello dei maxi emendamenti e della decretazione d'urgenza come standard per legiferare, ad avere spinto gli ultimi Presidenti a fare ampio uso della *moral suasion* in luogo del rinvio che, pur restando lo strumento preferibile, sconta talora il rischio di essere più dannoso per l'interesse generale della promulgazione.

<sup>44</sup> Rileva R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 1684 che se perplessità possono esservi sulla pubblicizzazione dell'attività di mediazione posta in essere dal Presidente della Repubblica, queste possono comunque valere esclusivamente in periodi “normali” e non già di crisi eccezionale come nell'attuale frangente. *Contra*, M. GORLANI, *Libertà*, cit., 370, per il quale la prassi delle esternazioni degli ultimi venti anni avrebbe tracciato ormai un solco incolmabile nella forma di governo vivente.

<sup>45</sup> Tanto che in dottrina già da tempo è stato proposto (per esempio da G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza*, cit., 94) un potenziamento del flusso informativo dal Quirinale al Governo, attraverso una maggiore collaborazione tra gli uffici, proprio per rilevare, già in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, eventuali difetti di copertura su cui poi successivamente svolgere un più penetrante sindacato in sede di promulgazione. *Contra*, I PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.* 2013, 81 ss., la quale ritiene che andrebbe limitato il ruolo degli uffici del Quirinale, per il peso essenziale che essi hanno avuto nell'ampliamento del ruolo presidenziale.

<sup>46</sup> A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, n. 23/2011, 2 ss. In tema anche G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 307, che, avanzando semmai dubbi sulla intempestività dell'intervento presidenziale nel contesto della risoluzione della crisi che ha portato alla nascita del governo Monti, ritiene giustificabile il ruolo determinante assunto dal Capo dello Stato alla luce del contesto della situazione finanziaria del Paese e dell'andamento dei mercati, che rendevano indispensabile una soluzione rapida dell'*impasse*.

legittimazione, sia pure indirettamente, nel caso del Capo dello Stato, dalla volontà popolare, la difesa delle istituzioni, a fronte di una «crisi di sistema»<sup>47</sup>, può (e, in certe circostanze, deve) anche passare attraverso il ricorso estensivo a prerogative di un organo, giustificato dallo stato di necessità<sup>48</sup>, sebbene al di fuori dello stretto figurino costituzionale<sup>49</sup>. Ed è questo eccezionale, e per quanto si è detto per certi versi inevitabile, protagonismo a fare del Presidente Napolitano, specialmente nel momento di massimo acuirsi della crisi quali i giorni della transizione dal Governo Berlusconi all'Esecutivo guidato da Mario Monti e nella fase successiva all'avvio, quanto meno incerto, della XVII legislatura<sup>50</sup>, non solo il perno del funzionamento del sistema costituzionale, ma anche «l'unico garante e referente internazionale del nostro Paese»<sup>51</sup>, con la conseguente necessità di porre in essere l'attività di intervento di cui abbiamo riferito, anche in forma di dialogo con gli altri Paesi, e specialmente quelli che, in Europa, seguivano attentamente in quei giorni le sorti dell'Italia<sup>52</sup>. Certamente, il fatto che la figura del Capo dello Stato sia divenuta l'«unico responsabile del funzionamento dei meccanismi istituzionali»<sup>53</sup> non rappresenta un modello ideale né è auspicabile che si tratti di una situazione stabile e duratura, alla luce del problema di trasparenza dei processi decisionali e di assunzione di responsabilità politica che essa solleva

<sup>47</sup> Nell'accezione accolta da G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma 2011, 85 ss., in termini di «situazione complessa sul piano politico, economico, sociale, costituzionale, che fa temere un collasso dell'intero sistema politico-costituzionale».

<sup>48</sup> Cfr. G. CAMUS, *L'état de nécessité en démocratie*, Paris 1965, 250 ss., ove l'A. precisa che la minaccia allo Stato che legittima il ricorso a strumenti di necessità può derivare anche da fattori economici se questi interessano la collettività e si presentano di una certa gravità.

<sup>49</sup> In questo senso anche A. D'ANDREA, *Questioni*, cit., 39 ss., ammette, nel caso si verifichi un non preventivabile stato di necessità, la possibilità del potenziamento delle funzioni costituzionali di un organo come rappresentante dell'unità nazionale, purché sia fatto salvo il dovere di chiarire politicamente l'uso di questo *surplus* di discrezionalità.

<sup>50</sup> Non a caso il Presidente della Commissione Europea ha ritenuto, in data 5 marzo 2013, come informa un comunicato in pari data del Quirinale, di dover riferire direttamente al Capo dello Stato «sui seguiti del recente Consiglio europeo in materia di bilancio e del futuro quadro finanziario multiennale dell'Unione».

<sup>51</sup> In tal senso ancora M. GORLANI, *Libertà*, cit., 282; e G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.* 2013, 95, che ricorda l'appellativo di *King George* coniato dal *New York Times*. Ma il prestigio e la considerazione di cui gode all'estero il Presidente Napolitano sono dimostrati, a tacer d'altro, dai commenti apparsi in occasione della sua rielezione: v., per tutti, l'articolo di fondo apparso sul *Financial Times* del 22 aprile 2013, dall'eloquente titolo «*a giant among Rome's dwarfs*».

<sup>52</sup> Sul punto, si veda la ricostruzione di G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 320, il quale ricorda i frequenti incontri e contatti con i Capi di Stato e di governo stranieri, tali da sollevare il dubbio di un ruolo di supplenza nei confronti del Governo, i comunicati del Quirinale destinati ad interloquire oltre i confini nazionali e le numerose interviste su testate straniere, in cui il tema ricorrente sembra essere non caso rappresentato dalle esigenze derivanti dalla crisi economica.

<sup>53</sup> In termini, A. D'ANDREA, *Questioni*, cit., 44, il quale rileva criticamente come così facendo il Capo dello Stato finisce per diventare garante di se stesso.

inevitabilmente<sup>54</sup>. Tuttavia, nella misura in cui essa sia, anche temporalmente, contenuta, crediamo che questa rappresenti l'unica – e decisamente preferibile – alternativa rispetto alla totale mancanza di garanzie di funzionamento che, in un momento di così grave crisi, potrebbero portare ad effetti deleteri per la continuità delle istituzioni stesse e per la possibilità dello Stato di non naufragare nel gorgo creato dai mercati finanziari.

3.2. *L'inopportunità del mancato esercizio del potere di rinvio.* – In questa situazione, semmai, ciò che desta qualche perplessità è, a nostro modo di vedere, la scelta del Capo dello Stato di ricorrere *solo* a strumenti di *moral suasion*, essendo evidente che essi, privi chiaramente di effetti giuridici<sup>55</sup>, sul piano della efficacia non sono riusciti ad ottenere (o almeno di certo non pienamente) i risultati voluti, come dimostra prima di tutto la stessa necessità di continui richiami del medesimo tenore da parte del Capo dello Stato<sup>56</sup>.

Così è, per esempio, in tema di omogeneità delle manovre di finanza pubblica, sempre adottate con decreto legge, e del ricorso alla biasimevole prassi dei maxiemendamenti sulle relative leggi di conversione. Se, infatti, il Presidente Napolitano aveva iniziato il mandato con forti moniti che sembravano indirizzati a riprendere e portare alle sue estreme conseguenze un precedente del Presidente Ciampi<sup>57</sup>, egli non faceva tuttavia mai seguire alcun rinvio fondato sulla eterogeneità ed incomprensibilità di una normativa, così indebolendo e rendendo evidentemente meno credibili i moniti stessi, fino al punto di giustificare più o meno apertamente, con la già citata lettera ai Presidenti delle Camere e del Consiglio del 22 maggio 2010, un caso plateale di abuso della decretazione, in ragione della eccezionalità della crisi e della necessità di reperire risorse finanziarie, attraverso la emanazione del decreto con motivazione (fortemente) contraria<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Insiste sul punto C. FUSARO, *Il Presidente*, cit., 56, auspicando *de jure condendo* un adeguamento della forma di governo attraverso il riconoscimento del concorso del Capo dello Stato all'esercizio della funzione esecutiva, secondo quanto già in via interpretativa e di prassi avviene.

<sup>55</sup> Come scrive ancora, tra gli altri, R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 1685, riportando l'efficace espressione di Massimo Luciani per cui la loro incidenza dipende esclusivamente dall'*auctoritas* e non già dall'*imperium* del Capo dello Stato.

<sup>56</sup> In questo senso, pertanto, non ci pare di poter condividere l'idea di A. RUGGERI, *Evoluzione*, cit., 33, che le esternazioni, oltre che lo strumento più duttile, siano anche il più efficace, persino dove non producano effetti giuridici.

<sup>57</sup> Ci riferiamo al messaggio di rinvio della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario del 16 dicembre 2004, ove l'allora Capo dello Stato, nella parte conclusiva del messaggio, dopo avere elencato i profili di illegittimità costituzionale, aggiungeva che la prassi di comporre articoli composti da un numero elevatissimo (anche migliaia) di commi, come molto spesso accade proprio per la presentazione di un maxiemendamento sostitutivo, costituisce «un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione».

<sup>58</sup> La lettera esplicitava infatti diversi argomenti che, a giudizio del Capo dello Stato, avrebbero giustificato l'esercizio del potere di rinvio, dichiaratamente non utilizzato, come abbiamo ricordato

Allo stesso modo, rispetto alla copertura finanziaria in senso stretto, il costante ed esclusivo ricorso alla *moral suasion*, che di per sé non costituisce una novità, essendo prassi ampiamente praticata dai predecessori<sup>59</sup> e persino dall'unico Capo dello Stato che non ha effettuato alcun rinvio<sup>60</sup>, non appare maggiormente efficace ed è lo stesso giudice contabile, come si è detto, a darne riprova quando denuncia l'adozione di normative su cui consta il parere contrario della Ragioneria generale e lo scarso approfondimento dei profili finanziari causato dalla eterogeneità della normativa di spesa.

In questo contesto, ci pare che, pur nella indubbia difficoltà del momento, un qualche rinvio "dimostrativo"<sup>61</sup> avrebbe potuto creare certamente qualche difficoltà iniziale, ma forse avrebbe ottenuto l'effetto pedagogico di costringere il Parlamento, e indirettamente il Governo, a migliorare la qualità redazionale (che cela però anche un valore sostanziale di correttezza nell'assetto dei rapporti tra i due organi) della normativa finanziaria<sup>62</sup> o di meglio garantire, con coper-

*supra*, par. 2.2, punto (c), solo per la utilità delle misure nella contingenza economica e stante la sicura decadenza cui il decreto, in caso di rinvio della legge di conversione, sarebbe andato incontro. Il che dimostra che è corretto quanto osserva I. NICOTRA, *Il Quirinale*, cit., 31, allorché segnala che, alla luce della prassi del coinvolgimento del Quirinale già nella fase di predisposizione degli atti normativi al fine di escludere un successivo insorgere del contenzioso, la promulgazione con motivazione contraria è l'*extrema ratio* della *moral suasion*, ovvero la più grave "sanzione" irrogabile, in questo contesto, dal Presidente.

<sup>59</sup> Secondo quanto, a ragione, ricordato dallo stesso Napolitano nel Discorso in occasione della cerimonia del Ventaglio del 20 luglio 2009, ove il Capo dello Stato rivendica in generale la piena legittimità di una promulgazione accompagnata da espressione di valutazioni critiche. Rammenta al riguardo R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 1680 ss., che in particolare il Presidente Segni era solito promulgare la legge accompagnando l'atto con una lettera rivolta al Governo in cui si segnalava la mancanza di copertura finanziaria, invitandolo a provvedervi.

<sup>60</sup> Una ricognizione dei casi in cui i Presidenti hanno fatto ricorso alla *moral suasion* in ambito finanziario può leggersi in I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 242 ss. che ricorda in particolare diverse iniziative informali, talora a legge perfetta talaltra durante la fase integrativa dell'efficacia e più raramente *lege in itinere*, volte ad evidenziare problematiche coperture finanziarie durante le presidenze Gronchi, Segni, Saragat (cui appunto è riconducibile solo un intervento sollecitatorio nei confronti del Governo per provvedere a dare copertura ad una legge appena promulgata) e Pertini. Cfr. anche M. GORLANI, *Libertà*, cit., 162, che riporta alcuni episodi verificatisi durante la Presidenza Scalfaro relativi all'esercizio di un controllo, attraverso *moral suasion*, sui contenuti e sulla omogeneità della legge finanziaria operati in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge.

<sup>61</sup> Come avevamo già a suo tempo auspicato dopo il citato rinvio del Presidente Ciampi. Sia consentito sul punto rinviare a S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.* 2005, spec. 280 ss.

<sup>62</sup> Per una critica analoga, ma formulata in termini più generali, cfr. R. BIN, *Il Presidente*, cit., 16, per il quale l'assunzione di un ruolo di persuasione non può significare rinuncia totale ad esercitare la funzione di controllo con gli strumenti all'uopo apprestati dal testo costituzionale, pena il «far venir meno i presidi che la Costituzione ha progettato a sua stessa difesa». Analogamente A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere*, cit., 680 ss., secondo cui un eccessivo ricorso alla *moral suasion* preventiva sul Governo «costituisce una sostanziale rinuncia a esercitare, a tempo debito e con i mezzi di cui il Presidente può disporre... il potere di controllo», laddove «l'esercizio dei suoi poteri formali con-

ture ben analizzate, la salvaguardia di quegli stessi equilibri finanziari che il Presidente ha più volte cercato di difendere. Inoltre, il ricorso occasionale al potere di rinvio avrebbe avuto un ulteriore valore pedagogico nel senso di evitare che, come invece è finito per accadere attraverso il ricorso alla sola *moral suasion*, si creassero isolati precedenti guidati da una logica del caso che porta, per un verso, a perdere il senso complessivo delle tendenze evolutive del sistema delle fonti, anche in ambito finanziario, e, per altro verso, a rendere imprevedibile l'applicabilità della soluzione a casi futuri<sup>63</sup>.

Non solo, ma l'esercizio di questo potere presidenziale avrebbe comunque rafforzato l'efficacia *pro futuro* degli strumenti di *moral suasion*, che invece, laddove siano usati esclusivamente come alternativa ai poteri formali di cui dispone il Capo dello Stato, finiscono per indebolire la funzione di garanzia e controllo ad esso tradizionalmente intestata e per dare davvero l'impressione, che, in altri contesti futuri, potrebbe divenire anche un'immagine della realtà, dell'esercizio di una ben diversa compartecipazione alla determinazione delle scelte politiche<sup>64</sup>.

Le ragioni del ricorso alla sola *moral suasion* da parte del Presidente Napolitano possono verosimilmente rintracciarsi nell'intenzione, per un verso, di impedire che, col proprio rinvio, potessero prodursi ulteriori problemi, anche finanziari, nel breve termine in un momento di costante pressione e di attento e preoccupato monitoraggio sul nostro Paese da parte degli Stati europei e dei mercati internazionali, e, per altro verso, di evitare di esasperare un quadro politico già caratterizzato da un'aspra conflittualità. Complice, peraltro, l'impossibilità di esercitare il potere di rinvio su di una parte soltanto del testo<sup>65</sup>, non a caso richiamata dal Capo dello Stato con rammarico accompagnato da una sollecitazione verso una revisione costituzionale in tal senso<sup>66</sup>, giacché è questa la ragione che ha costretto verosimilmente in più occasioni il Presidente a non rin-

sentirebbe al Capo dello Stato di essere certamente meno coinvolto in scelte governative che in realtà gli vengono anticipate per timore di un controllo successivo sfavorevole all'Esecutivo». Del resto, la possibilità di esercitare il potere di rinvio, sia pure con estrema prudenza, è ammesso in dottrina anche in relazione alla legislazione finanziaria (per esempio da P. FALZEA, *Il rinvio*, cit., 359 ss., che non lo esclude neppure sulla stessa legge di bilancio).

<sup>63</sup> In questo senso G. PICCIRILLI, *Il Presidente*, cit., 316 e 324.

<sup>64</sup> Cfr. M. GORLANI, *Libertà*, cit., 345 ss., che sottolinea come nella crisi di legittimazione degli organi politici gli interventi del Presidente si siano andati trasformando, almeno nella percezione dell'opinione pubblica, da esercizio di un controllo esterno di legittimità ad una concertazione del loro contenuto. In tema, C. FUSARO, *Il Presidente*, cit., 54, sottolinea che solo l'onesta intellettuale del Presidente Napolitano lo ha portato in molti casi a motivare i propri atti, determinando l'assunzione di responsabilità e consentendo un certo controllo sugli stessi.

<sup>65</sup> Secondo l'opinione largamente diffusa in dottrina. Per una ricostruzione del dibattito dottrinario sul punto, si veda I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 111 ss.; e R. ROMBOLI, *Il rinvio*, cit., 1686 ss.

<sup>66</sup> Si veda infatti ancora una volta la lettera al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato del 22 maggio 2010, che, come abbiamo evidenziato in precedenza, accompagna una promulgazione, con motivazione fortemente contraria, di una legge di conversione di un decreto legge contenente disposizioni eterogenee.

viare proprio per non produrre gli effetti negativi richiamati poc'anzi (oltre che – inutile nasconderselo – per bloccare, in qualche caso, disposizioni particolarmente gradite al – e sollecitate dal – Quirinale contenute nel testo). Laddove, invece, la possibilità di eliminare le sole disposizioni di spesa prive di copertura o eterogenee rispetto al decreto in corso di conversione (categorie, peraltro, come si è detto spesso coincidenti) avrebbe consentito alle restanti disposizioni della delibera legislativa di entrare in vigore, limitando così i problemi derivanti dall'esercizio di questa prerogativa presidenziale. Fatto sta però che, optando per il ricorso alla sola *moral suasion*, il Capo dello Stato ha forse reso più difficile risolvere i problemi nel medio-lungo periodo, finendo per consentire un certo lassismo, per usare un eufemismo, da parte del Governo nell'ottemperanza all'obbligo di copertura e nell'adozione di manovre finanziarie nel rispetto delle prerogative parlamentari.

3.3. *Presidente della Repubblica e Corte dei conti: dialogo o monologo?* – Un'ultima considerazione merita di essere spesa. È infatti interessante rilevare come alcuni interventi del Presidente Napolitano (in tema di decretazione d'urgenza e di anticipazione delle manovre finanziarie) abbiano dato vita, sia pure in modo indiretto, ad una forma di dialogo con la Corte dei conti, che non ha esitato a richiamarli nelle proprie Relazioni quadrimestrali, originando così una sorta di circolo virtuoso tra due dei soggetti coinvolti, con funzioni di garanzia e di controllo, nel ciclo della quantificazione degli oneri finanziari. Si è trattato, però, sinora, di un dialogo a senso unico, mentre a nostro avviso non sarebbe inopportuno, né ci sembrerebbe sminuire l'autorità del Capo dello Stato, il fatto che anche rilievi della Corte dei conti potessero entrare nelle valutazioni da questi espresse in messaggi (auspicabilmente) di rinvio od anche in esternazioni informali relativamente ad inadeguate forme di copertura finanziaria. Anzi, a nostro avviso, il richiamo del soggetto costituzionalmente preposto alla garanzia ed alla salvaguardia dei conti pubblici<sup>67</sup> altro non farebbe che ulteriormente certificare l'esercizio di una funzione di garanzia da parte del Presidente, al di là di ogni ingerenza nel merito dei provvedimenti.

<sup>67</sup> Ricordiamo che da tempo in dottrina, sulla base della legittimazione attribuita dal giudice delle leggi alla Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale aventi a parametro l'art. 81 Cost., si deduce che la Consulta legge «la collocazione della Corte dei conti non più nella isolata chiave dell'art. 100 comma 2 ma in correlazione con l'architettura generale della Costituzione, ricavandone un ruolo ... nella direzione di vero e proprio monitoraggio degli equilibri di finanza pubblica», così che «già al termine degli anni Ottanta, l'identikit costituzionale» della Corte dei conti può ritenersi configurato, oltre che dagli artt. 100, comma 2, e 103 Cost., anche dalle disposizioni di cui agli artt. 119 e, appunto, 81, comma 4 (in tal senso G. CARBONE, voce *Corte dei conti*, in *Enc. Dir., Aggiornamento IV*, Milano 2000, 482 ss.). Per la individuazione della generale salvaguardia delle condizioni di equilibrio finanziario come la vera attribuzione assegnata dalla Costituzione alla Corte dei conti, cfr. già V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.* 1991, 4168 ss.

